

영국 경제정책과 노사관계의 변화*

김대일**

영국의 노사관계는 1970년대 높은 정치적 영향력을 바탕으로 극한 대립적 양상을 보이고 있었다. 그러나 1980년대 보수당 정부의 노사개혁을 거치면서 근본적인 변화를 보이기 시작한 노사관계는, 최근 토니 블레어(Tony Blair)의 '신노동당(New Labor)'에 이르러서는 "생산적인 동반자 관계"로 전환되고 있다. 본 논문에서는 이러한 변화의 메커니즘을 영국 경제정책 및 노사관계 정책의 변화에 초점을 맞추어 고찰하고, 우리나라 노사관계가 나아가야 할 방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

영국 노사관계의 근본적 변화는 미시적인 노사개혁보다는 "전후합의"로부터 탈피라는 거시경제 운용목표의 근본적 변화에서 출발하였다고 판단된다. 제2차 세계대전 이후 완전고용과 물가안정을 동시에 추구한다는 "전후합의"에 따라 실직의 위험에 노출되지 않게 된 근로자들은 대립구도를 통해 임금협상 등에서 우위를 점하고자 하여왔다. 그러나 대처의 보수당 정부가 팽창정책에 의한 완전고용 추구를 포기함에 따라, 노동조합 활동이 시장여건에 의해 규율되는 계기가 제공되었던 것이다. 노동조합 민주화 등을 내용으로 하는 미시적 노사개혁은 이러한 거시정책의 변화가 노사관계에 갖는 효과를 직접적으로 지원하는 메커니즘으로 작용하였다. 영국에서 노사관계의 안정은

*이 연구를 위한 영국방문 과정에서 각 분야 전문가와의 인터뷰에 많은 도움을 주신 주한 영국 대사관과 영국 외무성, 그리고 서울대학교 사회과학연구원 김철식 조교에 감사드린다. 또한 본 연구는 서울대학교 정책연구비의 지원에 의해 수행되었음을 밝혀둔다.

**서울대학교 사회과학대학 경제학부 부교수. 전공분야는 노동경제학, 응용미시경제학이다. 주요저서로 <우리나라 경제활동의 장기적·단기적 변화와 시사점>, 《경제논집》, 서울대학교 경제연구소(1999); <최근의 경제위기와 실업기간의 변화>, 《경제위기와 실업구조 변화》, 한국노동연구원(1999); <한국노동패널의 대표성과 패널조사 표본 이탈자의 특성연구>, 남재량·류근관 공저, 《노동경제논집》(2000); <한계적 참가자와 실업>, 《한국경제의 분석》(2000); <영세규모 사업체 근로실태조사의 유용성>, 《경제논집》, 서울대학교 경제연구소(2000); <경제위기와 실업의 동태적 변화>, 《경제학 연구》(2000); <경제위기 이후의 고용창출 유형분석>, 《계량경제학보》(2001) 등이 있다(연락처: 02)880-6364, E-mail: dikim@plaza.snu.ac.kr).

1990년대 호황과 더불어 포기할 수 없는 정책목표가 되었고, 이에 따라 1990년대 말 블레어(Tony Blair)의 '신노동당'은 "협조적 노사관계"의 중요성을 강조하며, 과거 보수당의 정책을 거의 계승하고 있다.

이러한 영국 노사관계의 변화가 우리나라 노사관계에 대해 제공하는 시사점은 시장 기능을 통한 노사관계 규율의 중요성과, 생산적 동반자 관계로서의 노사관계를 정립할 필요성이라고 볼 수 있다. 미시적인 접근방법은 노사관계를 규율하는데 있어서 한계가 있을 수밖에 없으며, 결국 시장규율이라는 환경설정을 통해 노동조합의 행위에 적절한 비용이 부과되는 여건을 조성하는 것이 가장 효과적이다. 또한 세계화와 기술진보 등 변화하는 경제여건에서 대립적 노사관계가 초래할 수 있는 비효율은 과거와 달리 매우 심각한 경제불안을 초래할 가능성이 높다는 점을 인식하여야 한다.

1. 서론

우리 나라의 노사관계의 성격을 평가함에 있어서 대부분의 경우 긍정적인 평가보다는 부정적인 평가가 일반적이다. 1987년 이후 노동조합 활동이 자유화된 이후 노동조합의 조직률은 1980년대 말 임금근로자의 18% 수준을 정점으로 1990년대 꾸준히 하락하여 현재 10%의 낮은 수준을 보이고 있지만, 노사의 대립구도, 노정 간의 불협화음 등, 노사관계의 문제로 지적되는 부분은 1997년 경제위기 직후 일시적으로만 "협조적 관계"에 있었을 뿐 아직도 중요한 경제문제로 남아있다. 그러나 노사의 대립구도, 노정 갈등은 비단 현재의 우리 나라에 국한되는 문제는 아니다. 특히 1960년대 미국의 경우를 보아도 그러하고, 1970년대 영국의 경우를 보아도 노사대립의 구도가 특정 경제에만 국한되는 것이 아님을 알 수 있다.

본 연구는 선진국의 경험에 있어서 특히 영국의 노사관계 변화를 고찰하는데 목적이 있다. 우리 나라 노사관계의 나아갈 방향을 설정하는데 있어서 영국의 노사관계가 중요한 시사점을 갖는 이유는 다음과 같다. 첫째, 불과 20여년 전만 하여도 영국의 노사관계는 우리 나라의 대립적 노사관계가 무색할 정도로 투쟁과 대립으로 전철된 양상을 띠고 있었다. 특히 1970년대에는 급변하는 주변 경제상황에도 불구하고 노동조합은 보수당과 노동당에 관계없이 매우 투쟁적이고 강력한 힘을 행사하고 있었다. 둘째, 그러나 1980년대와 1990년대를 거치며 영국의 노사관계는 근본

적인 양상의 변화를 보인다. 이는 노동조합의 약화라는 현상적 측면에서 중요하다기 보다는 노사관계의 '협조적 관계'가 설정된다는 그 질적인 측면에서의 변화라는 점에서 특히 중요성을 갖는다. 셋째, 이러한 변화과정에서 정부정책방향 및 기능의 재설정이 매우 중요한 역할을 하였다는 점이다. 이 부분은 사실 영미식 노사관계라고 통칭되는 가운데에서도 영국과 미국의 차이점이 드러나는 부분이라고 할 수 있다. 미국의 경우 노사관계에 대한 직접적인 정부의 개입이 드물고, 1980-90년대 노사관계의 변화가 대부분 시장여건의 변화에 따른 것으로 볼 수 있는 반면, 영국의 경우는 노사관계의 변화가 비록 시장여건의 변화를 많이 반영하고 있으나, 그 시발점을 제공한 것은 바로 정부의 정책변화였다는 점에서 그 특징을 갖는다. 넷째, 영국의 노동조합은 1970년대나 지금이나 높은 정치적 영향력을 가지고 있다는 점에서 미국의 노동조합과 차별화되고, 우리 나라의 노동조합과 유사점을 가지고 있다. 미국의 노동조합은 기본적으로 특정 정당과의 연계를 통해서기 보다는 당시 정부에 대한 로비를 통해 그 권익을 보호하려 하였고, 또한 주요 쟁점은 임금과 고용조건 등으로 근로현장의 이슈를 벗어나지 않는 것이 특징이다.¹⁾ 반면 영국의 노동조합은 노동당이라는 정치적 연대기반을 가지고 많은 정치적 영향력을 행사하여 왔다. 우리 나라의 노동조합은 비록 노동당과 같은 정치적 연대기반을 가지고 있지 못하지만, 그 정책이슈가 임금이나 고용조건을 넘어서 사회·복지 및 정치분야에 까지 영향력을 행사하고 있다는 점에서 미국보다는 영국의 경우에 보다 근접해 있다고 볼 수 있다.²⁾

물론 영국의 노사정책과 노사관계의 변화가 우리 나라 노사관계의 방향을 직접적으로 제시하고 있다고는 보기 힘들지도 모른다. 일반적으로 노사관계라는 것이 비단 경제정책이나 정치적 영향력 이외에도 문화·인종적인 배경, 연령구조 등에 의해서도 많은 영향을 받기 때문이다.³⁾ 따라서 영국이라는 특정 국가의 노사관계

1) Katz and Kochan(2000) 참조.

2) 이러한 영향력은 실제 1998년 초 노사정 위원회(Tripartite Commission)가 설치되면서 확대되기 시작하였다고 보는 시각이 일반적이다.

3) 영국이나 미국의 노동조합 역사를 볼 때 노동조합은 백인 근로자를 중심으로 조직되어 왔다. 특히 여성이나 유색인종이 노동조합을 합류시킬 것인가는 근대 노동조합의 중요한 이슈였고, 이들이 합류하게 된 역사는 매우 짧다. 또한 합류하게 된 계기도 노동조합의 자발적인 운동이라기 보다는 성차별, 인종차별 등에 대한 입법이 진행되어 이러한 근로자의 권익이 보호되기 시작한 것이 중요한 계기가 되었다.

를 이해하려는 노력은 그 국가의 경제정책을 답습하기 위해서라기 보다는, 한 경제의 노사관계가 주변의 경제·정치·사회문화적 여건에 의하여 그 모양이 갖추어지는 메카니즘을 이해하고, 이로부터 우리 나라 경제사회에 적합한 노사관계에 대한 시사점을 도출하는 것이 중요하다.

본 연구는 이러한 전제하에 영국의 노사관계변화를 고찰하고자 한다. 그러나 영국의 노사관계로부터 의미있는 시사점을 도출하기 위해서는 당연히 장기간에 걸친 심도있는 연구가 필요하고, 이 논문에서 필요한 모든 과제를 연구하는 것은 불가능하다. 따라서 본 연구에서는 그 시야를 매우 좁혀, 1945년 제2차 세계대전의 종전 이후부터 1990년대 말 토니 블레어(Tony Blair)의 노동당에 이르기까지 영국의 노동정책과 노사관계가 변화하여 온 유기적인 연계에 초점을 맞추고 있다. 또한 본 논문은 실증분석에 초점을 맞추어 특정 가설을 검증한다기 보다는, 영국의 노사관계를 다양한 시각에서 평가하고 있는 국내외 문헌과, 연구진이 영국을 방문하여 영국 정부, 노동조합, 기업, 사용자 대표 등을 인터뷰한 결과에 기초한 하나의 문헌 서베이의 형식을 띠고 있다. 이러한 관점에서 볼 때 본 연구가 가지는 부가가치는 새로운 학설검증이라기 보다는, 향후 우리 나라에서 신중하게 검토해 보아야 할 영국노사관계라는 주제연구에 하나의 시발점(starting point)이라는 점에서 찾을 수 있을 것이다.

본 논문이 주목하고 있는 부분은 ‘영국병’ 등으로 불리우며 1979년 말 ‘불만의 겨울’로 극명하게 나타난 파행적 노사관계에서, 1980년대 대처(Margaret Thatcher)의 개혁을 통해 급속도로 노동조합의 영향력이 약화되는 과정, 그리고 1990년대 말 블레어(Tony Blair)의 ‘신노동당’에 의해 “협조적 노사관계”로 마무리되어 가는 과정이다. 그럼에도 불구하고 분석기간을 제2차 대전의 종료에서 시작한 이유는 바로 종전이 불러온 정치적 역학관계가 정책설정에 중요한 역할을 하였고, 또한 이 부분이 정책실패로 이어진 중요한 계기가 되었기 때문이다. 본문의 내용에서 자세히 다루겠지만 소위 ‘전후합의’로 불리우는 경제정책의 기초는 많은 문제점을 드러내며 대처에 의해 폐기될 때까지 영국노사관계가 왜곡되는 직접적인 계기를 제공하고 있다.

다만 영국의 노사관계가 1990년대 안정화되는 과정으로부터 시사점을 도출하는데 있어서 연구자가 주의해야 할 점은 1990년대가 영국경제의 호황기였다는 점이다. 즉, 노동조합이 대량 해고 등에 대하여 투쟁하여야 하는 필요성이 적었고, 또한

기업도 임금협상과정에서 낮은 임금을 고집해야 할 필요성이 높지 않았다는 점이다. 이와 같은 경제여건의 특수성이 노사관계 뿐 아니라, 사회복지 정책 등 노사관계에 간접적인 영향력을 갖는 부문에 미치는 효과도 크기 때문에, 실제 영국의 노사관계나 경제정책의 실효성에 대하여 평가를 미루고 있는 경향도 높다. 즉, 불황을 겪어 보아야 실질적으로 노사관계가 안정되었는지, 경제 효율성을 제고하려는 복지정책의 개혁이 실효성을 갖는지 평가가 가능하다는 시각이다.⁴⁾ 이러한 문제의식은 매우 개연성이 높은 것으로 판단되지만 연구의 범위를 넘어서는 이슈이므로 본 논문에서는 논의하지 않는다. 다만 향후 영국노사관계 개혁의 효과를 평가하는 연구에 있어서 1990년대의 경기호황이 노사관계의 변화에 연계되어 중요하게 다루어 질 필요가 있을 것으로 판단된다.

2. 1945-79년 영국의 경제정책과 노동조합⁵⁾

1) 전후합의(Post-War Consensus)

제2차 세계대전의 종전은 영국의 노사관계에서 노동조합의 정치적·경제적 영향력을 크게 제고시키는 역할을 하였다. 물론 종전과 함께 1945년 노동당이 집권하였고, 영국의 노동당이 노동조합의 지지를 중요한 기반으로 하고 있으므로 노동조합의 영향력이 강화되는 것은 당연하다고 볼 수도 있다. 그러나 노동조합의 영향력이 증대된 배경에는 노동당의 집권 이상의 것이 존재하였다. 전쟁을 수행하는 과정에서 노동조합과 정부와의 협조관계는 매우 긴밀히 유지될 필요가 있었고, 실제 군수물자 생산을 위해 임금·근로시간 등의 통제에 헌신적으로 협조한 노동조합의 역할에 대하여 보수당조차도 매우 긍정적인 평가를 하고 있었다.⁶⁾ 결과적으로 종전

4) Desai(2001) 등 참조.

5) 이 장의 내용은 임무송(1997), Davies and Freedland(1993), Mullard(1992)와 Taylor(1993)를 기초로 작성되었다. 특히 영국노사정책의 변천사는 임무송(1997)을 많이 참조하였다.

6) 많은 영국인들이 제2차 세계대전을 노동자의 전쟁(War of Workers)이라고 명명한 것도 전쟁 기간동안 노동조합의 긴밀한 협조에서 근원한 것이라고 볼 수 있다. 윈스턴 처칠도 “우리는 노동조합에게 많은 빚을 졌다. 그들의 협조와 기여를 우리 모두 잊어서는 안될 것이다.”라고 노동조합에게 감사

후 노동당 정부 하에서 노동조합은 노동당의 “노동자 생활수준 향상을 도모함으로써 계급없는 사회를 구현”이라는 정책이념의 설정과 이를 달성하기 위한 정책수단에 많은 영향을 미치게 되었다.

이러한 배경에서 도출된 것이 바로 전후 합의(Post-War Consensus)이다. 전후합의란 노동당의 정책목표로 제시된 “완전고용(Full employment)과 복지국가(Welfare state)의 모델”이 당파를 불문하고 영국정치와 사회에 최우선의 국가목표로 수용된 것을 이른다. 이러한 정책목표를 달성하기 위한 정부의 적극적 개입과 통제는 ‘경제계획’이란 명목 하에 정당화되었고, 전쟁으로 무너진 경제기반을 복구하는데 있어서 정부통제를 통한 자원배분이 가장 효율적이라는 논리 하에 추구되었다.⁷⁾ 정부의 시장통제는 각종 가격정책 및 자원배분정책으로 나타났고, 이는 생산시설이 완전히 복구되지 않은 상황에서 매우 자연스럽게 정당화되었다.⁸⁾

한편 당시의 노사관계 정책은 “정부는 복지와 고용을, 임금노동조합의 자율적 협조에 의한 관리”라는 형태를 지니고 있었다. 따라서 전후 초기 임금은 정부의 가격통제에서 제외되어 있었는데, 이는 경제계획 하에서도 영국의 전통적인 “자율적 노사관계”가 침해되서는 않된다는 공감대와, 임금이 통제될 경우 전후합의에 대한 노동조합의 반발을 초래할 수도 있다는 우려에 따른 결과였다. 그러나 완전고용을 위한 케인즈식 재정지출확대와 복지지출의 증가는 필연적으로 물가상승 압력을 초래할 수밖에 없었고, 이에 따라 실질임금을 보전하려는 노동조합에게 “자율적인 임금억제”를 기대하는 것은 무리였다. 물론 일시적으로 노동조합의 자율적인 임금인상 억제가 효과를 발휘한 적도 있었다. 가중되는 물가상승 압력과 달러화의 유출로 경제가 혼란에 빠지자 영국 정부는 국가경제의 이익을 위한 임금억제의 필요성을 역설하였고 1940년대 말 실제 임금과 물가가 3-5%선에서 안정되는 성과를 거두기도 하였다. 그러나 계속된 달러화의 유출로 1949년의 파운드화가 대대적으로

를 하였다(Mullard, 1992).

7) 실질적인 측면에서는 전쟁 종료 후 정부의 통제를 철회할 경우 물자부족으로 인한 물가상승(inflation)이 가속화될 것이라는 우려도 중요한 배경으로 작용하였다.

8) 석탄과 철강을 제외한 거의 모든 원자재의 수입, 분배를 정부가 통제함으로써 정부정책상 우선순위가 있는 사업에 먼저 배분되는 결과를 가져왔다. 이와 같이 시장의 가격원리에 따른 자원배분대신 정부통제에 의한 자원배분은 결국 자원배분이 경제적 논리보다는 정치적 논리에 의해 좌우되는 결과를 가져왔고, 이는 1947년 석탄위기 등을 초래하는 계기가 되었다고 볼 수도 있다.

평가 절하되었고, 이는 수입물가의 상승을 초래하여 실질임금 하락의 계기가 되었다.⁹⁾ 이러한 실질임금 하락은 노동조합으로 하여금 자율적으로 임금상승을 억제할 유인을 더 약화시키는 요인으로 작용하였다. 특히 노동조합의 정치적 영향력이 높고, 또한 정부의 인위적 개입에 의한 완전고용이 추구하고 있는 상황에서 노동조합은 파업으로 인한 실직의 위험으로부터 자유로웠로, 결과적으로 노동조합도 생산성 증대를 통한 임금상승보다는 실력행사에 의한 임금인상이 더 쉽고 매력적인 대안으로 자리잡고 있었기 때문에 노동조합의 자율에 의존한 임금억제 정책은 실패할 수밖에 없었다.

복지국가와 완전고용이라는 두 마리 토끼를 동시에 추구하는 ‘전후합의’는 결국 방만한 재정지출과 고용창출을 위한 정부의 적극적인 역할을 요구하는 내용으로서, 필연적으로 물가상승(inflation)을 초래할 수밖에 없었다는 문제점을 가지고 있었으며, 이는 노동조합의 임금인상-물가상승의 악순환(viscious price-wage spiral)을 부추기는 결과를 가져올 수밖에 없었다. 그럼에도 불구하고 ‘전후합의’의 내용은 1979년 집권한 대처의 보수당이 그 정책목표로서의 당위성을 부정할 때까지 정파를 불문하고 달성해야 할 가장 기본적인 경제정책목표로 수용되었고, 때에 따라서는 강제적인 임금억제정책(소득정책)이 사용될 수밖에 없었던 직접적 원인을 제공하게 된다. 그러나 이러한 소득정책도 시장의 압력과 배치되는 정책이란 점에서 대부분 실패하게 되었고, 이 과정에서 노동조합의 정치적 영향력이 지속적으로 유지되었으며, 또한 노사관계에서 비효율적인 집단주의의 영향력이 강화되는 결과가 초래되었다.

2) 시장자율주의의 실패 : 1951-64년 보수당 정부

1950년대 초 집권하여 13년간 지속된 보수당 정부는 전후 노동당의 ‘전후합의’에 따른 완전고용과 복지국가라는 두가지 정책목표를 승계하였지만, 과거의 노동당과는 다르게 사회주의적 공유주의 및 정부개입적 경제정책보다는 노사 자율주의와 시장가격원리를 기조로 출발하였다.¹⁰⁾ 그러나 역시 ‘전후합의’의 승계로 인한

9) 1949년 9월 18일 파운드화의 가치는 1파운드당 4.02달러에서 2.80달러로 무려 30.3%나 평가절하되었다. 그러한 실제 이러한 평가절하가 국제수지를 개선하는 효과는 작았던 반면, 수입물가 상승에 따른 생계비압력은 상대적으로 높았다(임무송, 1997).

물가상승에 대하여 적절히 대처하지 못하였고, 그 결과 1950년대 말에는 1980년대 대처의 노사개혁과 유사한 내용으로 노사관계를 정비해야 한다는 필요성도 제기되었으나, 정책으로 실현되지는 못하였다. 결국 시장자유주의를 내세웠던 보수당 정부도 물가를 안정시키는데 실패한 대가로 1964년 월슨의 노동당에게 정권을 내주게 된다.

노사 자율주의 정책이 도입된 배경은 영국의 전통적인 노사자유주의를 존중한다는 측면 이외에, 노동조합의 정치적 영향력과 산업현장에서의 실행행위 위력을 보수당도 인정했기 때문이라고 볼 수 있다. 보수당은 전시에 도입되었던 각종 규제와 개입을 철회하고 시장경제원리를 복구하는 과정에서 노사관계에 있어서도 규제완화를 동일하게 적용하는 한편 임금결정도 소득정책보다는 노사의 자율적인 결정에 맡겨두게 되었던 것이다. 이러한 보수당 정부의 노사정책의 근간에는 산업헌장(Industrial Charter)과 노동자헌장(The Workers' Charter)이 존재하였다. 산업헌장에서 '높고 안정된 수준의 고용' 유지를 정책목표로 수용하고, 국가경제의 효율적 운영을 위해서는 노동조합의 참여가 절대적으로 필요함을 인정함으로써, 노동조합의 기능을 자율적인 노사관계를 이끌어 나가는 주체로 설정하여 노동조합의 협조를 구하고자 하였던 것이다.

그러나 역시 완전고용이라는 정책목표와 이를 위한 수요진작정책이 계속 문제를 야기하고 있었다. 수요부양책은 경영자로 하여금 노동자 확보를 위해 높은 임금을 제시할 수 밖에 없게 만들었고, 또한 노동조합도 실업의 위험이 없는 상황에서 역시 높은 임금인상을 요구하는 것이 일반적이어서 1950년대 초반에는 임금 상승률이 8%를 상회하는 등 물가불안 요인이 상재하였다.¹¹⁾ 특히 자율주의에 입각한 노사관계관은 경제정책에 있어서 1950년대 중반까지 생산성과 임금에 대한 연계의 의도적으로 배제되는 결과를 초래하여 잠재적 물가 불안의 여지를 제공하였다.

10) 또한 복지정책에 있어서 노동당의 보편주의(universalism)와 달리 정책의 효율성과 구체적인 지원의 필요성에 기초하여 지원대상을 선별화하고, 이를 통해 재정지출을 억제하려는 시도를 하였으며, 계속하여 고질적인 문제로 남아있던 물가문제에 있어서 이자율 인상 등을 통해 케인지안적인 수요에 초점을 맞춘 통화정책을 사용함으로써 물가를 안정시키고자 노력하였다(임무송, 1997).

11) 또한 특히 직종별 노동조합간 임금경쟁이 심화되어 부문별로 임금인상요구가 경쟁적으로 발생하고, 그 결과 임금이 빠르게 상승하고 물가에 대한 압력이 가중되었다. 1950년대 중반 NSADU가 주도한 항만파업, ASLEF가 주도한 철도파업 등이 그 예이다(Taylor, 1993).

결국 자율교섭이 초래한 임금인상과 물가상승(inflation), 그리고 국제수지의 악화 및 1957년 외환위기를 거치며 완전고용과 물가안정의 정책우선순위에 대한 논의가 시발되기도 하였다.¹²⁾ 완전고용상태에서의 자율교섭은 필연적으로 물가상승과 경제불안을 야기할 수 밖에 없다는 인식이 정부내에 확산되면서 장기적인 물가안정을 위한 소득정책(income policy)과 국제수지 적자 개선을 위한 경제성장계획을 모색하는 분위기가 형성되었다. 그러나 소득정책은 강제성을 띠기 보다는 공공부문 임금동결이라는 간접적 조치를 통해 노동조합의 임금인상 자체협조를 구하는 형식을 취하였는데, 이러한 조치는 노동조합의 협조를 얻는데 실패하였을 뿐 아니라 정부내에서도 전력노동자들의 반발로 일부 철회되는 우여곡절을 겪기도 하였다. 소득정책에 대하여 노동조합이 반발한 것은 인위적으로 실업의 위험이 사라진 완전고용하에서 임금억제에 굳이 협조할 필요가 없었고, 특히 시장자율주의에 의해 다른 물가는 통제되지 않는 상황에서 임금만을 억제하는 정책에 동의할 이유도 없었기 때문이었다.

이와 같이 임금·물가상승이 억제되지 못하면서, 1950년대 말 지금까지의 자율주의에서 탈피하여 노사관계에 대한 적극적으로 개입해야 한다는 주장이 제기되기 시작하였다. 일부 보수당 인사 및 언론계 인사들은 “노동조합이 과도한 힘(A Giant's Strength)을 가진 무책임한 존재”라고 인식하고 있었고, 이를 통제하기 위하여 비공인 파업참가자에 대한 면책특권 박탈, 면책권이 부여되는 공식파업이 갖추어야 할 요건 강화,¹³⁾ 노동조합 가입 및 탈퇴에 있어서 개별 근로자의 권리 강화, 교섭권 획득 요건 강화 등에 대한 정책제안이 제시되기도 하였다. 그러나 이에 대하여 당시 보수당 정부는 브라운 보고서(Brown Report)¹⁴⁾를 통해 면책권 박탈에는 부정적인 견해를, 공식적인 파업요건이 갖추어야 할 절차요건에 대한 법률제정과 개별 근로자 보호에 대해서는 긍정적인 입장을 표명하였다.¹⁵⁾ 이후 대처의 개혁에서 알 수

12) 1955년 세금인상, 신용구매규제, 공공지출 축소 등 수요억제를 위한 긴축예산이 편성되었고, 사용자에 가격인상을 자제하라는 압력과 노동조합에게는 완전고용하에서 물가상승의 위험성을 경고하는 일련의 조치가 수립되었다. 특히 실업률이 다소 상승하더라도 임금상승과 국내수요 억제를 위한 긴축정책으로 이자율이 인상되고 건축 등이 규제되었으나, 이후 급증한 실업으로 인해 이러한 긴축정책이 철회되기도 하였다.

13) 이러한 요건에는 파업전 찬반투표, 14일간의 냉각기 등이 제시되었다.

14) 원제는 보수당의 연구센터에서 1963년 발표한 “Industrial Change: The Human Aspect”이다.

있듯이 면책권은 노동조합의 협상력을 결정하는 매우 중요한 요인이었는데, 당시 보수당 정부는 면책권 박탈이라는 급진적 노사관계개혁을 택하기 보다는, 시장 자율주의가 가져 올수 있는 폐단을 감축시키는 차원에서 점진적인 개입을 시도하였다. 이 결과 제시된 것이 바로 개별적 노사관계(근로계약)에 대한 규제였는데, 일례로 1963년 고용계약법은 구두로 맺은 근로계약이 사용자의 자의적 행위로부터 근로자를 보호하지 못하고 많은 분쟁의 소지를 발생키는 점을 감안하여 서면계약을 법률화하는 한편, 해고시 사전통보제를 도입하기도 하였다. 또한 전통적으로 자유방임에 의존한 도제적 직업훈련에 있어서 무임승차(*free-riding*)로 인한 시장실패를 시정하는 방안으로서 사용자에 대한 직업훈련 분담금 부과 및 장려금 지급을 통해 직업훈련에 대한 경제적 동기를 부여하는 산업훈련법도 1964년 제정되었다. 한편 1965년 노동당 정부에 의해 입법화된 정리해고 수당법도 그 시발점은 보수당 정부에서 작성한 입법초안이었다. 이러한 정책들은 1950년대와 60년대 초반 보수당 정부가 비록 집단적 노사 자율주의를 표방함으로써 기존의 완전고용이라는 정책목표와 모순점을 극복하지 못하는 문제점을 보여주기는 하였으나, 개별 근로자의 권익 보호라는 측면에서는 매우 의미있는 변화였다고 볼 수 있다.

3) 월슨 노동당의 개혁시도(1964-71)

1960년대 초 보수당 정부는 개별 노사관계에 있어서 근로자의 권익보호에 많은 기여를 하였지만, 제반 경제정책에 있어서 '전후합의'와 물가안정의 모순점을 극복하지 못하고 결국 1964년 월슨의 노동당에게 정권을 넘겨 주었다. 노동당 정부도 역시 '전후합의'를 승계하였고, 다만 구체적 정책목표를 1950년대 중반 이후 고질적인 경제문제였던 국제수지적자의 개선과 장기적 경제성장이라는데 맞추었다. 여기에 경제계획의 수립, 산업 효율성 제고를 위한 산업구조 개편, 고기능 및 수출주력 산업에 대한 지원을 골자로 하는 산업정책 등이 포함되었고, 특히 물가안정에 대해서는 노동조합과의 형제적 연계를 강조하고, 노동조합의 협조 위에 안정적인 임금 및 물가관리체계를 구축한다는 목표를 제시하였다. 당시 정부는 경제성장 및 수출확대의 관건이 산업의 단위노동비용 억제에 있다고 판단하였고, 따라서 임금

15) 이러한 내용이 1980년대 법률로 명문화되었다는 점을 특기할 필요가 있다.

및 물가관리가 매우 중요한 정책목표로 자리잡고 있었다. 그러나 강제적인 소득정책보다는 노동조합의 협조에 의존하였다는 점에서 그 효과에 한계가 있을 수밖에 없었다.¹⁶⁾

결과적으로 성공하지는 못하였지만, 1960년대 중반 노동당 정부의 소득정책에 대하여 노동조합은 나름대로 긍정적이었다. 정부의 공약대로 물가안정이 달성된다면 소득정책 하에서도 실질임금의 상승을 도모할 수 있다는 판단이었다. 또한 TUC의 경우 소득정책의 시행과정에서 단위노동조합에 대한 영향력 등, 노동조합 지도부의 정치적 영역을 확대시킬 수 있을 것이라는 매력도 존재하였다. 당시 노사관계는 노동조합 간부보다는 현장지도자(shop steward)들이 주도하는 현장노사관계가 중요한 기반으로 자리잡고 있었는데, 노동조합 지도부와 TUC는 소득정책이 TUC를 매개로 자발적 협조를 유도하려는 정책이었다는 점에서 지도부와 TUC의 영향력이 현장에까지 확대될 수 있는 계기로 판단하였던 것이다.

이와 같은 노동당의 노사 및 임금관련정책은 당장의 국제수지적자와 국제금융시장에서의 신뢰도 하락에 따른 외환위기 문제를 극복해야 할 필요성 때문에 큰 효과를 발휘하지 못하였다. 국제수지개선 및 외환확보를 위해 정부는 불가피하게 재정긴축을 추구할 수밖에 없었고, 증가한 연금 및 사회복지지출을 메꾸기 위해 소득세, 국민보험 기여금, 석유세를 인상하고, 자본이득세와 개편된 법인세를 새로이 도입하여 세수를 증가시키려고 하였다. 따라서 노동조합가 자율적으로 임금인상 억제하며 협조할 유인이 약화되었고, 결과적으로 당시 소득정책의 매개였던 TUC가 대부분의 임금협약을 자율억제의 예외사유에 해당한다고 판정하는 등 실질적으로 임금상승이 억제되지 못하는 결과를 초래하였다. 이에 따라 소득정책의 성격도 당초 경제성장의 기반 조성이라기 보다는 단기적 물가상승을 억제하는데 급급한 정책으로 전락하게 되었다. 이와 같이 자율적 노사관계에 기초를 두고 노동조합의 자발적 협조에 의존하여 임금인상을 억제하려던 정책은 실패하게 되고, 결국 정부는 1966년 이후 두차례에 걸쳐 강제적인 임금동결조치를 취하기도 하였다.

한편 당시 노사관계에 있어서 개별적 노사관계에서의 근로자 보호가 진일보하면

16) 노동조합의 협조를 구하는 과정에서 노동당 정부는 물가관리의 강화, 연금 및 의료서비스 등 사회부문 지출의 확대를 약속하기도 하였다. 이러한 약속을 시행하는 일련의 조치로 정부는 임금위원회(National Incomes Commission)를 물가와 임금에 동시에 관여하는 위원회(National Board of Prices and Incomes)로 대체하여 물가와 임금을 통합관리하도록 하였다(Mullard, 1992).

서 집단적인 근로자보호의 차원으로 발전하였다는 점과, 투쟁적 노사관계를 청산하려는 노사관계개혁의 시도가 있었다는 점을 주목할만 하다. 우선 개별 근로자 보호에 있어서 성·인종 차별에 대한 규제를 강화한 것은 개별 근로자의 보호가 다양한 근로자들의 집단의식(solidarity)을 공고히 하는데 기여할 수 있는 계기가 되었다고 볼 수 있다.¹⁷⁾ 또한 1968년 정부에 제출된 도노반 보고서(Donnovan Report)는 당시 현장지도자(shop steward) 중심의 비공식 노사관계와 노동조합 중심의 공식 노사관계 사이에 존재하던 괴리를 좁혀 나아가야 할 필요성을 주장하였다.¹⁸⁾ 이 보고서는 비공식 노사관계를 공식 노사관계로 편입시킬 필요성을 제기하였고, 이를 위해 현장지도자의 역할을 인정할 필요가 있다는 점을 주장하였다. 그리고 정부 역할에 대해서는 상당히 보수적인 노선을 천명하여, 정부는 직접적인 개입보다는 공식·비공식 노사관계의 통합이 노사자율에 의해 원활하게 진행될 수 있도록 그 여건조성에 주력해야 한다는 주장을 제시하였다.

도노반 보고서의 내용에 노동당 정부는 “적극적인 정부개입”의 필요성을 주장하는 것으로 대응하였다.¹⁹⁾ 정부는 노동조합이 집단이익을 수호하는 것에서 벗어나 국가이익을 수호하는 “책임있는 존재”로 탈바꿈해야 한다고 주장하면서, 이를 위해서는 정부가 개입하여 노사관계에서 일반적인 내부자/외부자(insider-outsider) 문제를 해소해야 한다는 입장이었다. 그 결과 파업절차 요건을 강화하고, 필요하다면 노동부 장관이 파업금지명령을 내릴 수 있다는 내용의 입법을 시도하였으나, TUC가 주도한 노동조합의 반발로 실패하였다. TUC의 입장은 비공식, 공식 파업에 대한 조정권을 정부가 갖는 것은 전통적인 자율적 노사관계라는 원칙에 위배되므로, 그 조정권을 TUC가 갖겠다는 것이었고, 이는 각종 제재조항에 대한 전면적인 부정이었다. 그러나 이후 발생한 파업증가와 노동조합 간의 갈등에 있어서 TUC는 효과적인 조정자로서 기능하는데 실패하였고, 결국은 소위 영국병(British Disease)으로 불리는 임금과 물가의 악순환(viscious wage-price spiral), 낮은 생산성과 과잉인력에 따른 경쟁력 약화, 과도한 복지지출과 건전한 근로윤리의 붕괴 등의 문제는 해

17) 1965년 제정되고 1968년 구체화된 인종관계법(Race Relations Act), 1970년 동일임금법(Equal Pay Act) 등이 고려될 수 있다.

18) 도노반 보고서의 원제는 The Report of the Royal Commission on Trade Unions and Employer's Association. 자세한 내용은 Davies and Freedland(1993) 참조.

19) 노동당은 1969년 발표한 백서(White paper: In Place of Strife)에서 이 같이 밝히고 있다.

소되지 못한 채 지속될 수 밖에 없었다.

4) 1971년 히드(Heath) 보수당의 노사관계법

1971년 집권한 히드(Heath)는 종래의 보수당 노선대로 정부개입에 대해 부정적이었으며, 동시에 완전고용과 복지확대라는 '전후합의'의 실효성에 대하여 의문을 제기하기 시작하였다. 히드(Heath)는 정부개입과 규제 대신 개인의 선택의 자유가 보장되는 시장경쟁원리에 더 높은 비중을 두었고, 노사관계에 있어서는 당사자가 법의 테두리 안에서 책임지고 자율적으로 운영하고 그 결과에 대한 책임을 지는 환경, 즉 권리와 책임이 모두 노동조합에 귀속되는 책임자율주의를 강조하였다. 따라서 소득정책과 같은 개입보다는 노동조합의 책임을 강조하는 노사관계 개편을 통해 무질서한 파업과 임금상승을 억제하고 비효율적인 노사관행을 개선하겠다는 전략을 택하였다. 이 전략은 1960년대 중반 당시 야당이었던 보수당에서 출발하여 1971년 노사관계법(Industrial Relations Act)의 제정으로 이어진다.

보수당의 노사관계 개혁은 현장지도자(shop steward)를 중심으로 한 비공식적 관계를 공식화시키고 노동조합이 독점력을 남용하는 것을 규제함으로써 노사관계 안정과 임금인상요구의 현실화를 도모하고 비합리적인 노동관행 개선과 생산성 협약 체결을 유도한다는 것이었다. 이와 같이 자유시장론에 입각한 1971년 노사관계법의 주요내용은 첫째, 노조의 면책권 범위 축소를 명문화, 둘째, 당사자가 합의한 단체협약의 법적 구속력을 인정하고, 이에 대한 파기를 부당노동행위로 간주, 셋째, 사용자에게 교섭의무를 부과하여 이를 회피하는 행위도 부당노동행위로 간주, 넷째, 배제적 교섭권을 인정하여 복수노조의 경우 교섭창구를 일원화, 다섯째, closed shop을 불법화(union shop은 인정), 여섯째, 비상조치제도를 도입하여 공공의 안녕을 위협할 수 있는 쟁의행위에 대해서는 정부에 60일간 쟁의중지 명령권을 부여, 일곱째, 노사단체등록관(Registrar of Trade Unions and Employer's Organization)에 등록한 노조에 대해서만 법적 권리와 면책권을 인정하는 것 등이다.

이러한 노사관계법의 내용은 1980년대 대처(Thatcher)의 보수당 정부가 추진한 노사관계 개혁과 많은 공통점을 가지고 있다. 그러나 당시 히드(Heath)의 노사관계법은 TUC를 중심으로 펼쳐진 등록거부운동에 의해 그 실효를 발하지 못하게 된다. TUC는 노동조합의 내부문제에까지 개입하는 노사관계법을 전통적인 자율주

의에 대한 구속으로 간주하여 산하 노동조합의 등록거부를 주도하였다.²⁰⁾ TUC는 노사관계법을 통해 임금의 자율적 인상억제를 유도하려던 정부의 시도에도 크게 반발하여, 노사관계법의 폐지와, 물가의 정부규제, 사회보장 급여를 확대할 것 등을 요구하였다. 이러한 주장과 대치하던 정부는 브레튼 우즈(Bretton Woods) 체제의 붕괴 등으로 지속된 물가상승에 대처하기 위하여 한시적이거나 물가-임금 연동제를 실시하였으나, 이를 위배하는 임금협상에 대하여 실질적인 제재조치도 미흡하였고, 특히 사용자에 대한 제재는 기업에 관대하였던 보수당의 정책논리와도 배치되는 것이어서 그 실효성을 갖지 못하였다. 결국 물가 안정과 성장기반의 조성이라는 정책목표하에 노사개혁을 시도하였던 보수당 정부는 이에 반발하는 노동조합과의 대결에서 승리하지 못하고, 경제정책에서도 물가안정에 실패하게 되었다.²¹⁾

5) 사회계약(Social Contract)과 불만의 겨울(Winter of Discontent)

1974년 재집권한 월슨의 노동당 정부에서도 자율교섭이 완전고용 및 경제성장과 양립할 수 없다는 인식이 서서히 대두되기 시작하였다. 따라서 임금안정과 완전고용을 동시에 달성하려면 노동당과 노동조합이 임금과 물가의 악순환을 단절시키기 위한 소득정책을 핵심으로 하는 사회계약(Social Contract)을 이룩해야 한다는 주장이 제기되었고, 이를 배경으로 1970년대 초 이미 노동당과 TUC의 연석회의가 구성되었다. 이 연석회의에서 논의되고 합의된 정책들이 '사회계약(Social Contract)'의 모태가 되었고, 또한 TUC가 노동정책에 직접적인 영향력을 행사하는 계기가 되기도 하였다.

그러나 사회계약의 해석에 있어서 노동당 정부와 노동조합 간에 상당한 인식의 차이가 잠재하여 있었던 점이 '사회계약'이라는 개념을 통한 노사관계 안정이 실

20) 반 노사관계법 운동에 있어서 TUC의 정치적 영향력은 1972년 광부들의 파업에 의해 크게 신장되는 결과가 초래되었다. 이 사건은 노사관계법에 의해 긴장관계에 있던 노정관계에서 정부의 힘을 상대적으로 크게 약화시키는 계기가 되었고, 이는 이후 벌어진 철도와 부두 노동자의 파업에 의해 더 심화되었다(Taylor, 1993).

21) 당시 석유파동 등으로 무역적자는 대폭 증가하였고, 물가는 빠르게 상승하고 있었다. 이러한 경제적인 악조건에서 석유파동을 계기로 발생한 탄광노조와 정부의 정면대립은 결국 보수당 정부가 총선에서 패하는 결과를 초래하였다(Holmes, 1982).

패하게되는 중요한 원인으로 작용하였다. 노동당 정부는 사회계약을 노동보호 및 사회정책 강화를 통해 자율적인 임금억제를 약속받는 일종의 교환적 성격으로 규정하고 있었으나, 노동조합은 사회계약의 범위가 노사 및 경제문제에 국한되지 않고 사회정책까지 포함하는 포괄적인 정부정책에 대한 노정합의로 해석하고 있었다. 즉, 정부의 목표는 노사관계 안정과 물가안정이고 이러한 목표를 달성하는 수단으로 노동조합에 우호적인 입법을 추진한 반면, 노동조합은 정치적 영향력 확대에 더 높은 관심을 가지고 있었다.

당시 노동당 정부의 접근방식을 보면, 일차적으로 고용보호 및 단체교섭을 지원하는 입법을 추진함으로써 '사회계약'을 현실화하려 했던 점을 알 수 있다. 1971년 히드(Heath)의 보수당이 입법한 노사관계법이 폐지되고, 1974년 노동조합 및 노동관계 조정법에 의해 면책권이 종전 수준으로 회복되었다. 노조지도부에 대한 개별 조합원의 항변권도 삭제되었고, 노조규약에 대한 규제도 철폐되어, 집단적 노사관계는 법원과 정부의 직접적 개입에서 탈피하게 되었으며 분규의 중재기능은 업무상 독립성을 지니는 ACAS(Advisory, Conciliation, and Arbitration Service)가 담당하게 되었다.²²⁾ 사회계약입법의 제2단계로 인식된 1975년 고용보호법은 해고에 대한 노조의 권한강화, 사용자의 교섭의무 부과, 정보공개 등 노동조합의 권한을 대폭 강화하는 차원에서 입법되었다. 이와 같이 입법된 제도는 그 집행과정에 있어서 정부의 직접개입이 배제되고 3자주의 원칙에 의해 구성된 독립기구가 이를 집행하는 것이 '사회계약'의 한 특징이었다.²³⁾

반면 사회계약입법의 제3단계로 인식되었던 산업민주주의(Industrial Democracy) 입법은 순조롭지 못하였다. 영국에서의 산업민주주의는 산업현장에서 공동결정제, 노사협의회 등 노동자 참여의 확대를 의미하는 것이었다. 앞서 논의한 '사회계약'에 대한 인식의 차이를 반영하듯이, TUC는 한 걸음 더 나아가 노동조합의 교섭내용을 단순한 임금교섭에서 경영상 결정에까지로 확대하려는 의도로 노동자 대표의

22) ACAS 위원은 상임위원장 1명, TUC 및 CBI(Confederation of British Industry)가 추천하는 노사대표 각 3명, 그리고 노동부장관이 임명하는 공익대표 3명 등 총 10명으로 구성되며, 정부로부터 재정 지원을 받지만 업무상으로는 정부로부터 독립되어 있다.

23) 이러한 독립기구로는 ACAS(Advisory, Conciliation, and Arbitration Service), CAC(Central Arbitration Committee), EAT(Employment Appeal Tribunal) 및 CO(Certification Officer) — 등록사무소의 후신 — 등이 창설되었다.

이사회 참여를 주장하였다. 이러한 주장에 대하여 CBI 등 사용자들은 당연히 강력히 반발하였고, 또한 산하 노동조합에서도 노동자의 경영참여가 결국은 경영결과에 대한 책임 분담으로 이어질 것이라는 반대논리가 상당한 영향력을 발휘하고 있었다. 또한 일련의 입법에 대한 대가로 정부는 노동조합의 자발적인 임금인상 억제를 기대하였으나, 역시 TUC는 임금인상 억제에 적극적이지 않았고, 오히려 1975년 평균 임금 인상률은 26.5%에까지 이르렀다.²⁴⁾ TUC는 이러한 임금인상이 가져올 수 있는 심각한 문제점을 산하 노동조합에 경고하였으나, 이와 같이 소극적이었던 TUC의 노선은 현장에서 무시되는 것이 빈번하였다. 이에 따라 정부 내에서도 소득정책의 필요성이 다시 제기되었고, 산하 노동조합에 대한 통제력 상실을 우려한 TUC는 정부와 제한적이기는 하지만 '사회계약'의 개념과 괴리된 의미의 소득정책에 합의하게 된다. 이 합의의 결과 일시적으로 임금인상률이 소비자 물가 상승률 이하로 안정되기도 하였으나, 실질임금 하락, 무역수지적자와 외환위기 등으로 인해 불가피하게 채택된 긴축정책 등으로 인해 근로자의 정부 및 TUC에 대한 불만이 오히려 심화되는 상황이었다.

고질적 물가상승과 무역수지적자 등 열악한 경제여건 하에서도 노동당 정부와 TUC간에는 사회계약을 파기해서는 안된다는 인식이 존재하고 있었고, 그 결과 소득정책에 대한 노정간의 합의도 도출될 수 있었지만, 이는 정부와 TUC에 국한된 인식공유에 불과하였다. 근로자의 불만은 오히려 증폭되어 있었고, 특히 노사현장의 실질적 리더인 현장지도자(shop steward)에게는 '사회계약'의 개념이 확산되어 있지 못하였다. 즉, TUC는 '사회계약'을 산하노동조합에 대한 영향력을 확대하는 발판으로 활용하려 하였고, 그런 점에서 정부와 이해가 합치되었다고 볼 수 있었으나, 실제 단위 노조 및 근로자는 '사회계약'이라는 개념보다 실질적인 임금 향상에 더 관심이 많은 등, 지도부와 현장간에는 상당한 괴리가 해소되지 못하고 있었던 것이다. 결과적으로 '사회계약'은 정부와 통제력이 없는 TUC간의 합의에 불과하였고, 지속적으로 유지되었던 노조 지도부와 현장과의 괴리는 결국 1979년 '불만의 겨울(Winter of Discontent)'로 이어지게 된다.²⁵⁾

24) 이 당시 석유파동으로 인해 소비자 물가 상승률도 23.4%에 이르렀고, 이는 과거 보수당 정부의 물가-임금 연동제에 따라 임금의 중요한 인상요인으로 작용하였기 때문이었다.

25) 1979년 초 TGWU의 유조차 운전기사 및 육상화물 운송기사의 파업과 NUPE의 주도로 발생한 공공부문(지방자치단체, 병원 등)의 파업은 시민생활에 엄청난 혼란과 고통을 가져오며 뒤에 대처의

‘불만의 겨울’은 노사관계에 있어서 두 가지 중요한 문제의식을 제시하는 계기가 되었다. 첫째는, 과거 노동당 정부의 ‘공유주의’ 강령에 의해 지속적으로 추진되어 온 국유화의 결과로 민간부문에 비하여 효율성이 현저히 떨어지는 것으로 간주되는 공공부문이 지나치게 비대해졌다는 문제의식이었다. 둘째로는 공공부문의 파업은 시민생활에 엄청난 혼란과 불편을 초래하였고, 파업으로 인한 직접적 피해자가 사용주가 아닌 불특정 다수의 시민이었다는 점에서 노조의 ‘강력하고 무책임한’ 행위에 대해 문제의식이 확산되었다. 결국 이는 노동조합에 대한 신뢰는 물론, 노동당 정부의 국가관리 능력에 대한 국민의 신뢰가 붕괴되는 계기를 제공하였고, 그 결과 1980년대 일련의 개혁정책이 국민의 지지속에 대처(Thatcher)에 의해 실행되게 되었다.

3. 1979년 대처(Thatcher)의 새로운 패러다임과 그 이후

1970년대 영국의 노사관계는 보수당의 자유주의와 노동당의 사회계약이라는 두 상반된 정책 대응이 모두 실효를 거두지 못하고 ‘불만의 겨울’로 진행되는 과정에 불과하였다. 그러나 이러한 정책 실패는 노사관계에 대한 접근방식에서 그 오류를 찾기 보다는 ‘전후합의’라는 근본적 목표설정에서 비롯된 물가상승을 제대로 제어하지 못하면서 그 직접적인 원인을 찾을 수 있다. 즉 제2차 세계대전의 종료와 더불어 영국 경제정책의 근간을 이루던 ‘완전고용’과 ‘사회복지’라는 전후합의가 안정적 노사관계 및 물가안정이라는 정책목표와 근본적으로 모순관계에 있을 수밖에 없는 현실이 바로 노사관계의 불안을 초래하게 되었던 것이다. 즉, 인위적으로 완전고용을 달성하기 위한 정부재정의 방만한 운영, 국제수지 적자 및 파운드화 절하압력은 경제내 물가상승 압력을 가중화시켰고, 또한 강력한 협상력을 가진 노동조합은 실질임금의 하락에 대응하여 임금인상요구를 강화함으로써 물가-임금의 악순환이 지속되었다. 한편 복지지출의 증가는 노동조합의 협조를 유도하는 연결고리로 작용하지 못한 반면, 물가-임금 악순환 고리를 부추기는 부작용만 초래하였다.

정부는 대중적인 소득정책과 노조의 자율적인 임금인상 억제를 임금안정 정책의 기조로 삼았지만, 두 유형의 정책이 모두 근본 원인에 대한 처방이 아니었다는 점에서 실패할 수밖에 없었다. 인위적인 완전고용 달성을 위한 정책 기조하에서 노동조합은 실업의 위험을 부담하지 않아도 되었고, 그 결과 각종 물가가 상승하는 와중에 자발적으로 임금인상 억제에 동참할 이유가 없었다. 특히 물가안정을 위한 긴축정책이 시행되어도 세금증가 및 복지지출 감소에 반발할 뿐, 노동조합은 임금억제에 협조하지 않았으며, 강제적인 소득정책에 대해서는 정치적 영향력을 행사하여 이를 무력화시키는데 성공하였다.

1970년대 초 보수당 정부는 시장원리를 중시하는 정책을 펴 노동조합의 책임을 강화하려는 시도를 하였지만, 역시 물가안정에 실패함으로써 효과적인 임금안정을 유도해 내지 못하였다. 즉, 시장원리의 가장 중요한 기능인 '반시장적 임금인상에 대한 고용감소의 위협'이 존재하지 않는 상황, 노동조합의 정치적 영향력은 높은 상황, 그러나 지도부와 현장간의 괴리는 심화되어 노조 내부의 갈등도 통제되지 않는 상황에서는 어떤 정부도 임금안정과 노사관계 안정이라는 정책목표를 달성하지 못하였던 것이다. 이러한 목표를 달성하려던 수차의 노력은 '완전고용'과 '사회복지'라는 전후 합의의 모순점을 극복하지 못하고 반복적인 정권교체만을 초래하였다.

이와 같이 누적되어 온 노사관계의 문제점은 드디어 1979년 '불만의 겨울'을 통해 국민생활의 문제로 확대되었고, 그 결과 노동조합은 '무책임한 독점적 지위'를 갖는 거대한 이익집단이라는 인식이 영국 국민과 소비자에게 확산되기 시작하였다. 이러한 여론의 동향은 1980년대 대처의 보수당 정권이 열악한 경제상황 하에서도 일련의 노사개혁을 추진할 수 있는 계기와 그 원동력을 제공하였다. 즉, 전후합의 이후 '집단적 자율주의(Collective laissez faire)'가 완전고용과 복지확대 및 안정적 노사관계에 필수적으로 요구되었던 물가안정을 이룩하는데 실패한 것이 그 근본 원인이었고, '불만의 겨울'은 이러한 문제점이 영국 시민들에게 확연히 인식되는 계기가 되었던 것이다.

1) 대처(Thatcher)와 보수당의 새로운 패러다임

대처가 이끈 보수당의 새로운 패러다임은 기본적으로는 정부의 개입보다 시장의

가격기능과 경쟁원리가 훨씬 효율적이라는 ‘자유시장주의(lassaiz faire)’였다. 대처 정부정책의 초점은 통화정책과 노사관계 정책으로 양분될 수 있는데, 두 가지 정책 모두 물가안정을 통한 스태그플레이션으로부터의 탈출, 그리고 이를 기반으로 한 지속적인 경제성장의 근간을 조성한다는 동일한 목표를 가지고 있었다. 통화정책에 있어서는 기존의 케인지안 유효수요(Keynesian effective demand) 정책이 전 세계적인 스태그플레이션을 초래한 요인의 하나로 비판받기 시작하면서, 인플레이션을 억제하려면 건전한 통화관리 이외의 대안이 없다는 통화론자(monetarist)의 주장이 설득력을 얻어 정책방향으로 수용되었다. 이와 같은 신고전파적 접근방식을 통해 대처의 보수당은 “작지만 강력한 정부”를 지향하였는데, 그 의미는 ‘경제성장의 원천은 효율적인 민간 시장부문에 존재하므로 민간의 투자구축을 초래하는 정부의 방만한 공공지출을 줄이고 비효율적인 국영기업의 민간화를 추진하며, 경제주체의 동기부여를 위해 세금을 인하하고 생산자와 소비자에게 선택의 자유를 극대화하여야 한다’는 것이었다. 정부의 역할은 곧 ‘시장기능이 활성화될 수 있도록 안정적인 경제환경을 조성해야 하며, 그 핵심이 바로 통화의 건전한 관리를 통해 물가를 안정시키고 규제를 철폐하여야 한다’는 원칙에 근거하고 있었다.

대처리즘(Thatcherism)은 정부의 기본정책목표가 전후합의의 기본이었던 완전고용과 사회복지에서 탈피하여 화폐가치의 안정성 유지로 선회하였다는 점에서 특기할 필요가 있다. 이는 전후 영국경제의 고질적인 물가상승 문제와 국제수지 문제를 해결하기 위한 당연한 처방이었는데, 이와 같은 전후합의의 파기는 노동시장에 대해서도 상당한 패러다임의 변화를 의미하는 것이었다. 즉, 완전고용을 위한 정부개입의 폐기는 실업의 위험이 없는 상황에서 노동조합의 정치적 경제적 협상력이 지나치게 강화되어 강제적 소득정책과 자율적 임금억제가 모두 실패한데 대한 근원적 처방으로 ‘고용(실업)은 임금수준에 따라 결정되는 문제이므로 노사가 알아서 합의 할 문제’라는 새로운 패러다임을 접목하는 것이었고, 이와 같은 균형된 위험부담을 통해 노사관계의 합리적 운용을 유도하려는 시도였다.²⁶⁾

26) 이러한 정책기조는 F. Hayek을 중심으로 한 보수적 고전학파의 영향을 많이 받은 것으로 판단된다. 이 견해에 따르면 노동조합은 사유재산권 및 직업선택의 자유와 같은 기본적 경제자유를 침해하고 억압하는 집단주의로 정의되고, 특히 이러한 과정이 다른 경제주체의 경우와 달리 법(Common Law)의 규제를 받지 않는다는 점에서 문제가 된다. 물론 이러한 면책권이 전통적으로 개별 근로자는 사용자에 비하여 약자라는 인식에 의해 정당화되지만, Hayek은 “진정한 이슈는 개

이러한 신고전학파적 정책기조는 그러나 석유파동 이후 계속된 불황으로 인해 실업자가 급증하고 무역수지가 호전되지 않는 등, 경제여건이 불리해지면서 케인지안 유효수요정 책을 가미하는 등 수차례 수정을 거치게 된다. 그럼에도 불구하고 대처의 보수당 정부를 통해 일관성이 유지된 부분은 바로 노동정책 분야였다. 대처의 노동정책은 노사관계에 있어서 과도한 독점력을 가지고 시장기능을 제약하고 있는 노동조합에 대한 직접적인 공격과, 노동시장 자체의 효율성을 높이기 위한 공공부문의 축소, 행정규제 철폐, 그리고 시장 유연성 제고로 집약될 수 있었다.

대처의 노사관계 개혁은 1971년 히드(Heath)의 보수당이 입법하였던 노사관계법과 상당히 많은 부분을 공유하고 있고, 차이점은 그 추진 방식에서 찾을 수 있다. 1971년의 노사관계법이 노동조합에 대한 일시적이고 파상적인 공세였던 반면, 대처의 노사개혁은 점진적이고 누진적(pragmatic and gradualistic)이었다는 점이다.²⁷⁾ 약 2년 주기로 새로운 입법이 추진되었으며, 매 입법은 이전의 법개정에 대한 논리적 후속편 또는 노동조합의 경직성에 대한 대응방안으로 제시되었다. 한편 클로즈드 샵(closed shop)과 같은 문제는 계속해서 재개정되면서 그 효력을 점진적으로 상실하게 하는 방법이 사용되었다. 1980년부터 1993년까지 8차례에 걸친 노사개혁 입법 과정과 내용은 Shackleton(1998)과 임무송(1997)의 내용에 근거하여 <표 1>에 요약되어 있다.

이러한 점진적인 개혁은 정치적으로 상당히 성공적이어서 대부분의 경우 여론의 동의를 얻을 수 있었고, 또한 노동조합원의 과반수 지지를 얻는 경우도 빈번하였

인이 노동조합에 가입할 것인가를 선택할 수 있는 자유가 침해되고 있다는 점이다"라고 강변하였다(Hayek, 1960). 이에 더하여 Hayek는 1980년대 이전 높은 물가 상승률과 실업률의 근본원인을 노동조합의 무책임한 임금인상 노력에서 찾을 수 있다고 주장하였다. 또한 이와 같이 노동조합이 무책임한 행동을 할 수 있는 배경은 바로 비참가자 및 사용자에게 위협으로 작용하는 피켓팅, 노동조합 가입을 강제화하는 클로즈드 샵, 동조파업 등이 허용되기 때문이며, 결과적으로 계약파기에 대한 면책권이 철회되면 노동조합의 이러한 비효율적인 행동이 억제될 수 있을 것으로 판단하였다(Shackleton, 1998).

- 27) 대처 정부의 초대 노동부 장관이었던 짐 프라이어(James Prior)는 우선 정부의 제안이 오랫동안 지속되어왔던 영국 노사문제를 해결하기 위한 현실적인 대응방안임을 역설하며 노사관계 개혁의 필요성에 대한 사회적 동의(Social consensus)를 구축하는데 노력하였다. 후임자인 테빗(Norman Tebbit)은 노조지도자 출신으로서 이러한 점진주의를 계승하여 노동삼권을 보호하고 노조지도자의 구축에 반대하는 등 유화적인 모습을 보였다(Shackleton, 1998).

〈표 1〉 1979년 이후 영국 노사관계 개혁의 주요내용

노사관계 개혁입법	핵심내용
① 1980년 고용법 (Employment Act)	<ul style="list-style-type: none"> —법적 노동조합 승인(statutory recognition procedure)의 폐기 —개별 근로자가 노동조합가입을 거부할 수 있는 근거의 확충 —사업장외에서의 피켓팅 불법화 —동조파업(secondary action)의 제한 —클로즈드샵(closed shop)의 제한 —노동조합 내 비밀투표(secret ballot)를 위한 공공기금 조성
② 1982년 고용법 (Employment Act)	<ul style="list-style-type: none"> —“정당한 임금(Fair Wages)” 결의를 무효화 —클로즈드샵(closed shop)에 대한 추가적 제재 —면책권이 부여되는 노사분규의 범위 축소 —파업참가자에 대한 선별적 해고 허용
③ 1984년 노동조합법 (Trade Union Act)	<ul style="list-style-type: none"> —매 5년마다 노조지도부의 신임을 묻는 비밀투표를 법제화 —파업전 찬반 비밀투표 법제화 —정치적 헌금에 대한 비밀투표 법제화
④ 1986년 임금법(Wages Act)	<ul style="list-style-type: none"> —임금위원회(Wage Councils)의 임금인상을 제한
⑤ 1988년 고용법 (Employment Act)	<ul style="list-style-type: none"> —쟁의행위 중지명령(injunction) 신청권을 조합원에게도 부여 —노동조합에 대한 조합원의 항변과 소송에 필요한 상담과 비용 지원을 목적으로 하는 Commissioner for the Rights of Trade Union Members (CROTUM) 설립 —노조원의 노동조합 회계열람권 부여 —클로즈드샵(closed shop)에 대한 추가적 제재 —사업장별 파업전 찬반 비밀투표를 의무화
⑥ 1989년 고용법 (Employment Act)	<ul style="list-style-type: none"> —여성과 청년층에 대한 근로시간 제한 철폐 —영세기업에 일부 근로기준을 면제 —노조활동을 위한 근로시간 사용을 제한
⑦ 1990년 고용법 (Employment Act)	<ul style="list-style-type: none"> —비공식 파업참가자에 대한 선별적 해고 허용 —모든 동조파업을 불법화 —취업전 클로즈드샵(pre-entry closed shop) 불법화 —비공식 파업에 대한 노동조합의 책임범위를 확대
⑧ 1993년 노동조합 개혁 및 고용권리에 관한 법률 (Trade Union Reform and Employment Rights Act)	<ul style="list-style-type: none"> —파업 찬반투표와 노조합병에 대한 제약 강화 —노동조합 회계관리에 대한 규제강화 —조합비 일괄공제(check-off arrangement)에 대한 조합원의 사전 서면동의를 의무화 —비밀투표를 위한 공공기금의 점진적 철폐 —임금위원회(Wage Councils) 철폐

출처: Shackleton(1998), 임무송(1997).

다.²⁸⁾ 이미 '불만의 겨울'을 겪으며 비대한 노동조합의 비효율성을 경험한 시민들은 개혁노력에 긍정적이었으며, 또한 노동조합원들도 개혁의 많은 내용이 노동조합 자체보다는 노동조합 지도부의 관료적이고 정치적인 동기를 억제하며 개별 근로자의 권익을 보호하는 차원이었기 때문에 이에 대한 지지를 표명하는 경향이 높았다. 이와 같은 주변여건은 대처의 보수당 정부가 경제상황이 특별히 호전되지도 못하는 여건에서 13년에 걸쳐 8차례의 개혁을 추진하는데 매우 중요한 요건으로 작용하였다.

대처의 보수당 정부의 노사개혁에 있어서 그 주요 주제는 다음 5가지로 요약될 수 있을 것이다(Shackleton, 1998).²⁹⁾ 첫째, 동조파업의 불법화, 파업전 찬반투표의 의무화 등, 노동조합의 합법적인 파업 범위를 점진적으로, 그러나 대폭 축소하였다는 점이다. 둘째, 노동조합원의 불법행위에 따른 민사상의 책임을 노동조합에게 부과하였다는 점이다. 셋째, 단체협상에 대한 정부의 지원이 대폭 축소되었다는 점이다. 예를 들어 노조승인을 사용자에게 일임하고, 기업경영에 대한 노동조합의 정보 요구범위를 축소하였으며, 1909년 이래 저임금 근로자의 보호를 담당하였던 임금위원회(Wage Council)도 궁극적으로 철폐되었다. 넷째, 클로즈드샵을 점진적으로 철폐시키면서 개별조합원의 선택의 자유를 신장시키는 효과를 가져왔다. 다섯째, 노동조합의 조직과 운영에 정부의 규제가 강화되었다는 점이다. 이 부분은 자발적인 민간기구에 대한 정부개입이라는 점에서 시장자유주의에 반한다는 지적도 있었으나, 개입의 정당성으로서 노동조합내 민주주의의 실현이라는 점이 강조되었다.³⁰⁾

이러한 다섯 가지 주제는 기본적으로 노사관계에 있어서 노동조합 지도부에 대한 공격이 주를 이루었으며, 특히 개별 노동조합원의 자유로운 선택에 높은 비중을 두고 있다는 점에서 집단적 권익(Collective Rights) 보호에서 탈피하여 개인 권익(Individual Rights)의 보호로 선회하였다는 중요한 의미를 갖는다. 물론 조합원의 권

28) 물론 1984년 급진적 좌파인 스카길(Arthur Scargill)이 이끄는 탄광노조(NUM)의 파업 등 정치적으로나 경제적으로 합의가 큰 마찰도 있었다. 그러나 이 파업은 강경한 대처의 승리로 종결되면서 영국 노사관계에 매우 중요한 전환점으로 작용하게 된다. 이에 대해서는 뒤에서 좀더 자세히 논의하겠다.

29) 보다 구체적인 논의를 위해서는 Deakin(1992), Dickens and Hall(1995), Martin et al.(1995), Metcalf(1994), Miller and Steele(1993) 참조.

30) Martin et al.(1995).

익보호가 즉각적인 노동조합의 약화를 초래한다고 볼 수는 없지만, 실질적으로 조합원의 권익보호는 노동조합 지도부가 정치적 동기보다는 개별 조합원에 대한 서비스를 강화할 수 밖에 없는 여건을 조성하였다. 이와 함께 파업에 대한 사용자의 대응방안을 강화함으로써 비효율적인 조업중단의 여지를 축소시키고 노동조합 지도부의 성격을 “강력한 협상력을 가진 정치적인 집단”에서 “사용자와 근로자를 연계하는 중재자”로서의 역할로 재설정하려는 시도였다고 볼 수 있다. 이와 같은 개별 근로자의 선택권 강화는 1980년대와 1990년대를 거치며 노조 조직률을 급속히 감소시키는 한 원인으로 지목되고 있으며, 1990년대 영국의 노동조합 활동에서 서비스 조합주의(Service Unionism)가 강조되는 계기로서도 작용하였다.

한편 노사개혁과 병행하여 추진된 노동시장 유연화 정책과 공공부문의 개혁도 향후 노동조합의 역할과 활동에 지대한 영향을 미치게 되었다. 노사관계 개혁이 사용자와 노동조합간의 협상에 대한 ‘룰(rule)’의 구성에 있었다면, 노동시장 유연화와 공공부문의 개혁은 협상의 내용과 과정이 주변 경제여건에 의해 제어될 수 있도록 시장기능을 활성화시키는데 초점이 맞추어져 있었다. 노동시장 유연화 정책은 변화하는 경제상황에 따라 생산요소가 원활하게 재배분될 수 있고 기업의 노동비용을 적절히 조정할 수 있는 여건을 조성하는데 초점이 맞추어져 있었으며, 그 과정에서 탄력적인 고용관계의 구성이 시도되었다. 구체적으로는 비정형 근로자에 대한 제약이 완화되었고, 부당해고에 대한 규제가 완화되었으며, 저임금 보호제도를 폐지하고 임금교섭의 분권화를 유도하는 한편 성과급 보수체계를 통하여 임금의 탄력성을 제고하였다. 한편 모성보호와 병가수당 등은 오히려 근로자의 권익을 보호하는 차원의 규제강화가 진행되었지만, 실질적으로는 기존의 관행을 법제화시킨 것에 불과하여 노동시장에 추가적인 경직성을 유발하지는 않았다. 특히 유연화 정책에 있어서 노동공급의 유연성을 제고하려는 노력도 병행되었는데 이는 직업훈련의 효율화 정책으로 실현되었다. 초기에는 직업훈련(특히 청년층 직업훈련)에 대한 공공지출 확대에 소극적이었으나 1986년에 이르러 훈련관리기관과 인정훈련기관에 대한 연계망이 구성되고 각 훈련기관에 대한 평가를 강화하여 직업훈련의 효율성 제고를 도모하였다.

이러한 노동시장 유연화는 전후합의에 따라 ‘완전고용’이 전제되었던 과거와 달리 시장의 여건에 따라 고용 및 임금이 탄력적으로 연동할 수 있는 여건을 조성하는 것이었다. 이는 시장여건의 변화가 비단 사용주의 부담으로만 작용하는 것이 아

나라 근로자, 노동조합에게도 동일한 부담이 부과되도록 함으로서 근로자와 노동조합에게 노사협상의 범위가 시장의 여건을 벗어 날 수 없다는 점을 인식시키는데 중요한 역할을 하였다. 특히 개별 조합원의 권익이 강화되고 파업에 대한 노동조합의 책임이 강화된 상황에서 노동조합 지도부는 시장여건에 반하여 무리한 임금인상 요구를 하거나 파업을 개시하는데 많은 부담을 느끼게 되었고, 이에 따라 “기업이 잘되는 것이 노동자의 권익을 신장하는 가장 기본적인 수단”이라는 시장원리가 공감대로서 확산되었다. 시장기능에 충실한 노동시장 유연화 정책은 당시에는 근로자의 희생을 통해 기업의 협상력을 증대시키는 정책으로 이해되기도 하였으나, 향후 1990년대 노사관계에 있어서 기업과 근로자는 공동 운명체라는 인식이 형성되고 이를 바탕으로 협조적 동반자 관계가 확립되는데 크게 기여한 것으로 판단된다.

한편 공공부문의 개혁은 국영기업의 민영화와 공공행정부문의 개혁으로 구분되는데, 이들의 배경에도 시장기능의 활성화라는 원칙이 자리잡고 있었다. 국영산업 민영화³¹⁾의 배경에는 ‘공공부문은 민간부문에 비하여 비효율적’이라는 비판이 존재하였고, 이러한 비판 뒤에는 정치적 논리에 좌우되었던 정책실패가 중요한 원인으로 자리잡고 있었다.³²⁾ 그러나 민영화는 서비스의 질과 가격이란 측면에서 소비자에게 반드시 유리하게 작용하였던 것은 아니었는데, 그 원인은 민영화 과정에서 소유권은 민간에게 이양되었으나, ‘시장경쟁확대’란 측면은 제대로 추진되지 못하였기 때문으로 사료된다.³³⁾ 그럼에도 불구하고 민영화가 노사관계에 미친 영향은

31) 항공사(British Ariline), 가스·전력 산업(British Gas and the Electricity Boards), 철강산업(British Steel), 철도(Rail Track) 등이 민영화되었다. 이러한 민영화노력은 현재에도 진행중이어서 의료서비스(National Health Service)에 민간기업의 참여를 추진 중이다.

32) 일례로 1970년대 초 석유파동의 영향을 최소화한다는 명분하에 노동당 정부는 영국가스의 가스가격을 통제하였고, 이에 따라 소비수요는 전력에서 가스로 대체되는 시장의 왜곡을 초래하였다. 이 과정에서 전력생산의 주 원료였던 석탄생산의 초과공급 사태를 야기하였고, 이후 시장의 힘에 의해 다시 가스가격이 현실화되었을 때 소비자는 이미 난방시설을 가스로 대체한 이후였기 때문에 급등한 연료비용으로 극심한 후유증을 겪어야 했다.

33) 초기 민영화의 원래 목적이 경쟁확대를 위한 소비자 보호라기 보다는 정부의 재정확충을 위한 방안의 하나였다는 지적이 민영화과정에서 경쟁촉진 정책이 다소 졸속적으로 진행된데 대한 설명으로 제기되기도 한다. 일례로 전력산업의 민영화 경우 오히려 전기사용료가 인상되기도 하였고, 또한 철도의 경우 아직도 높은 요금을 부과하고 있다는 인식이 지배적이다.

상당하였다. 국영기업의 경우 높은 조직률을 가지고 있었고, 또한 기업의 운영에 시장원리가 충분히 반영되고 있지 않았던 만큼 강력한 노동조합이 형성되어 있었다. 그러나 민영화를 통하여 새로운 경영진과 경영전략이 수립되면서 노동조합의 힘은 상대적으로 약화되었다. 물론 민영화된 산업의 경우 노동조합 조직률이 여타 산업에 비하여 아직 상대적으로 높은 수준에 남아있기는 한데, 그 이유는 이 산업들이 첨예한 경쟁에 노출되기 보다는 민간독점의 형태를 가지고 있는데서 이해할 수 있을 것이다.

공공행정부문의 개혁에서 노사관계에 중요한 영향을 미친 정책은 공공행정 서비스의 민간외주(contract-out), 산업보호정책의 완화, 직업교육개혁,³⁴⁾ 그리고 복지혜택의 축소 등으로 요약될 수 있다. 이러한 개혁은 곧 공공부문의 축소로 연결되어 1979년 750만명에 달하던 공공부문 취업자는 1994년 530만명으로 대폭 축소되었다. 이 과정에서 과거 높은 임금과 안정적 직장을 향유하던 공공부문 근로자들이 민간으로 이양되면서 고용조건이 전반적으로 악화되는 한편, 공공부문에 전통적으로 존재하였던 전국적 교섭구조가 약화되는 현상이 빚어졌다.³⁵⁾ 즉, 공공행정 서비스의 민간 이양은 공공부문의 사회성 논리에서부터 탈피하게 된 계기가 되었고, 그 결과 임금체계 및 고용관계가 분권화되고 성과에 따른 보상체계가 성립되었으며, 또한 노동조합의 승인이 거부되거나 교섭구조가 기업별로 분권화되는 경향이 심화되었다. 결과적으로 공공부문 근로자들도 '경영 합리화'라는 명제 하에 효율과 경쟁의 논리에 적응하게 되었던 것이다.

2) 노사관계개혁에 대한 반발

대치의 보수당 정부가 추진한 노사개혁은 때로는 내부적, 외부적으로 반대에 부딪히기도 하였다. 대표적으로는 1984년 탄광노조의 파업과 EU와의 갈등을 고려할

34) 직업훈련에 있어서 노동조합이 주도하였던 산업훈련위원회(Industrial Training Board)를 사용자가 주도하는 훈련기업위원회(Training and Enterprise Council)로 대체하였다.

35) 보수당 정부는 민영화 기업과 외주계약 부문에서 기업의 양도로 인한 고용관계 변동시 종전의 근로조건을 유지하도록 한 EC의 1979년 기업양도·양수에 대한 지침(Acquired Rights Directive)의 적용을 배제하였다. 이는 대치의 보수당 정부가 개혁을 시행함에 있어서 유럽국가들과 마찰을 빚는 여러 정책 가운데 하나였다.

수 있다. 1984년 중반 이후 1985년 초까지 지속된 탄광분규는 경쟁력이 떨어지는 탄광폐쇄와 이에 따른 해고문제가 계기가 되었다.³⁶⁾ 당시 스카길(Arthur Scargill)이 이끄는 탄광노조(National Union of Miners)는 경제논리에 반하여 채탄량 증가를 정부에 요구하고 있었고, 이는 노조원의 고용보장을 목적으로 하는 것이었다. 정부의 강경노선에 대하여 스카길은 파업으로 맞서게 되는데, 이 과정에서 노조내부의 규약이던 파업 찬반투표도 거치지 않고 파업을 시작함으로써 노조 내부로부터의 저항에 부딪히기도 하였다. 결과적으로 노조원의 전폭적 지지를 받지 못한 파업은 탄광노조의 완벽한 패배로 막을 내리게 된다.

영국 노사관계에 있어서 1984년의 탄광파업은 중대한 의미를 갖는다. 탄광노조의 패배는 더 이상 공공부문 및 노동시장의 개혁에서 노동조합이 실질적인 장애물로 작용할 수 없음을 의미하였고, 또한 노동조합 지도부와 조합원의 분리를 추구한 노사관계 개혁의 실효성이 확인되는 계기가 되었다. 이는 노동조합 내의 민주주의, 즉, 개별 근로자의 선택권이 지속적으로 확충되는 시발점이 되었고, 향후 영국의 노사관계에서 노동조합 지도부의 힘과 역할이 재편되는 계기가 되었다고 볼 수 있다.

한편 유럽연합과의 관계도 순탄하지는 않았다. 전통적으로 개인의 자유와 선택을 중시하는 영국은 상대적으로 사회주의적인 성격이 강한 유럽대륙국가들과 노사 정책에 있어 차이점을 보여왔다. 특히 대처의 보수당 정부가 추진한 노사개혁은 당시 유럽대륙의 분위기와는 상당한 차이가 있었다. 이러한 차이는 '유럽연합 조약의 사회정책에 대한 의정서(Protocol and Agreement on Social Policy of Treaty on European Union)'에 대하여 당시 대처 수상이 국내적용을 거부한데서도 극명히 나타나게 된다.³⁷⁾ 이 의정서에서 규정된 근로자의 단체협약 범위와 내용은 영국 보수당 정부가 추진하던 노사개혁보다 훨씬 광범위하게 확대된 내용이었어서, 당시 보수당 정부로

36) 탄광노조의 파업 1년 전에 정보통신본부(Government Communication Headquarter)의 파업은 대처 정부의 파업노동자에 대한 정책의 일종의 실험이었다고 볼 수 있다. 당시 정보통신본부는 국가 기밀을 담당하는 정보기관이었는데, 1981년 이후 공무원노조가 전국적인 분규에 정보통신본부를 참가시키려는 시도가 있었다. 이에 대하여 대처는 정보통신본부 소속 공무원의 노조활동이 영국 법원, ILO, 유럽인권위원회에 의해 인정되어 있는 상황임에도 불구하고 ILO 탈퇴를 위협하면서까지 공무원 노조와의 가입을 금지시키는 강경한 정책을 폈다.

37) 이 의정서는 Maastricht의 사회협정(Social Chapter)로 약칭되기도 한다.

서는 적용을 거부하는 것 이외의 대안이 별로 없었다. 그러나 영국이 EC에 잔류하는 한 EC의 정책에서 완전히 자유로울 수는 없기 때문에, 적용 거부가 궁극적인 해결책이 될 수는 없었다. 이에 따라 1997년 집권한 토니 블레어의 노동당 정부에 의해 많은 부분 수용되기 까지, 영국의 보수당 정부와 EC간에는 기업양도시의 고용승계문제, 시간제 근로에 대한 문제, 근로시간에 대한 규제 문제 등에 대하여 지속적으로 갈등이 존재하였다.³⁸⁾

3) 신노동당(New Labor)과 제3의 길(The Third Way)

누적된 노사관계의 문제점을 개선하기 위하여 대처의 보수당 정부가 취한 정책이 강력한 노동조합의 힘을 약화시키기 위한 일방적 강경책이었다고 한다면, 1997년 집권한 노동당의 노사관계 정책은 새로운 균형점을 모색하려는 시도라고 볼 수 있을 것이다. 물론 이 새로운 균형점이 1979년 이전의 노사관계로 복귀하는 것을 의미하는 것은 아니었고, 기존의 노사관계 변화를 인정하는 차원에서의 균형 모색이라고 할 수 있었다. 즉, 대처 수상의 노사개혁이 시장기능을 통해 노사관계가 규율될 수 있는 여건을 정비한 것이라면, 노동당 정부는 이를 통해 생산적이고 협조적이라는 “노사관계의 순기능”을 유도해 내려는 시도를 하였다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다.

1997년 집권한 블레어(Tony Blaire)는 선거유세 때부터 이미 과거의 노동당 정부와는 매우 다른 정책노선을 표방함으로써 노동당 정부가 집권한다고 하더라도 1979년 이전의 노사관계로 돌아 갈 의사가 전혀 없음을 천명하였다. 그럼에도 불구하고 노동당이 선거에서 과반수를 넘는 다수당으로 승리하게 된 데에는 과거 보수당 정부의 개혁에 불만을 가진 노동조합에게 노동당 이외에 특별한 대안이 없었다는 점이 중요한 요인으로 작용하였다. 또한 1990년대 경제가 상당한 호황을 누리면서 추가적인 보수당식 개혁의 필요성에 대한 인식이 희석되었고, 근로자에 대한 동정여론도 중요한 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다.

블레어의 신노동당(the 'New' Labor)은 지난 보수당 정부의 노동관련법 개정을 대부분 유지하며 노동조합의 활동이 기업의 자유로운 기업활동과 조화를 이루어야

38) 각 이슈별 갈등쟁점은 임무송(1997) 참조.

한다는 입장을 고수하였다. 이는 첨예한 세계 경쟁 하에서 기업의 자유로운 활동이 억제될 경우 경쟁력 약화에 따라 결국 고용도 위협받을 수 밖에 없다는 시각을 수용한 것이었고, 결과적으로 이러한 신노동당의 전략은 보수당과 노동당의 정책노선이 많은 부분을 공유함을 의미하였다. 신노동당의 노사관계에 대한 견해와 과거 보수당 정부와의 가장 큰 차이점은, 보수당의 경우 노동조합을 '타파해야 할 독점 집단'으로 간주한 반면, 신노동당에서는 노동조합과 사용주의 동반자적 관계(partnership)를 강조하고 있다는 점이다. 1998년 '작업장에서의 공정성(the White Paper : Fairness at Work)' 백서도 노사의 협조적 동반자 관계 확립을 촉구하고 있으며, 정부는 이러한 관계의 확립을 지원하기 위해 주변환경, 즉, 법과 규정을 정비할 것을 제안하고 있다.³⁹⁾ 이와 같이 협조적 노사가 동반자 관계를 바탕으로 생산성을 제고하는 공동의 노력을 "제3의 길(The Third Way)"을 천명하는 것으로 칭하였다.

그러나 이러한 변화의 초기에는 "제3의 길"에 대한 논의가 다소 혼란스러웠다고 할 수 있다. 일부에서는 이에 대하여 "자유방임(lassiez-faire)의 성향이 짙은 미국 민주당식의 신자유주의(neoliberalism)"라는 해석을 내리고 있는 반면, 다른 한편에서는 "중도좌파(left-of-centre)의 유럽정당과 사회민주주의(social democracy)식의 적극적인 정부개입"으로 해석하기도 하였다. 그러나 가장 체계화된 해석은 바로 Giddens(1999)에 의한 것으로서, 그는 제3의 길을 "지난 2-30년간 세계사회의 근본적인 변화와 사회민주주의를 조화시키려는 사고 및 정책의 틀"이라고 정의하고 있다. 이러한 관점에서 볼 때 노사관계에 있어서 "제3의 길"은 자본주의의 세계화와 개인주의의 역할 증대에 대한 대응으로서 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있다(Undy, 1999).

노사관계에서 있어서 신노동당의 "제3의 길"은 IPA(Involvement and Participation Association)의 제안에서 보다 구체성을 갖는다. IPA의 제안은 크게 4대 원칙으로 요약될 수 있는데, 첫째, 고용안정과 직무유연성, 둘째, 이윤의 공유, 셋째, 근로자 참여, 그리고 마지막으로 노조에 의한 근로자 대표이다.⁴⁰⁾ 또한 TUC도 「진보를

39) 이 백서에서는 노사의 협조적 동반자 관계는 근로현장에서 공정성이 확보될 때 비로서 확립될 수 있음을 강조하고 있다. 이와 관련하여 해고수당 및 불법해고요건을 정비하고 징계시 노조간부의 배척을 의무화한 '개별 근로자의 권리(New Rights for Individuals)', 노조에 의한 대표성을 지원(노조승인의무, 노조비 자동징수 등)하는 '집단적 근로자의 권리(Collective Rights)'의 보호를 제안하고 있다.

위한 동반자(Partners for Progress)」에서 IPA의 4대 원칙과 유사한 입장을 천명하면서 노동조합을 “영국경제의 문제점이 아니라 영국경제에 대한 해답”으로 간주하여 줄 것을 주장하였다. 이렇게 볼 때 사회적 동반자 관계의 설정을 위한 기본적인 원칙에 있어서 당시 노동당 정부와 노동조합간에는 어느 정도 의견의 일치가 존재하였다고 볼 수 있다. 한편 대처의 보수당 정부하에서 상대적으로 실리를 챙길 수 있었던 사용자 측은 이러한 모든 원칙에 반드시 동의하고 있지는 않았지만, 신 노동당의 “기업활동 자유의 보장”이라는 원칙 하에 실리추구적인 태도를 취하였다. 또한 이 과정에서 노사관계의 순기능 — 참여와 협조에 의한 생산성 제고 — 을 제고할 수 있는 기회를 얻었다는 점에서 기본적으로는 사용자도 사회적 동반자 관계에 협력할 여지가 있었다.

신노동당은 사회적 동반자 관계가 보다 용이하게 유도될 수 있는 일련의 제도정비를 실시하게 된다. 대처 보수당 정부 하에서 급속하게 감소하였던 노동조합 승인을 보완하기 위해 노조승인의무(Statutory union recognition)를 도입하고 대처에 의해 거부되었던 EU의 사회협약(Social Chapters of the Maastricht Treaty)을 수용하여 근로자에 대한 보호를 다소 강화하는 대신, 기업의 자유로운 활동을 억제할 여지가 있는 부분에 대해서는 과거 보수당의 자유방임(lassaiz-faire) 정책노선을 유지하는 차원에서 노사협조의 여건을 조성하였다. 반면 노동공급 측면에서는 적극적인 개입을 통해 상당한 개혁을 추진하였는데, 특히 복지관련 부분에서 취업을 강조하는 개혁(Welfare-to-Work)이 그러하다. 가장 두드러지는 정책은 “New Deal”로서 청년층(18-24세) 실업, 장기실업 및 결혼가정, 장애인 등의 취업을 촉진하려는 시도였는데, 그 구체적인 내용은 복지 의존성을 억제하고, 또한 임금보조를 통해 일자리를 창출하는 것으로 정의될 수 있었다. New Deal에서는 청년층 무직자에게 임금보조를 통해 제공된 일자리, 자원단체에서의 취업경험, 환경정비사업에서의 취업경험, 그리고 최장 12개월간의 교육 가운데 하나를 선택하도록 강제하였다. 1998년에는 약 60,000명의 참가자 가운데 반 이상이 궁극적으로 취업되는 등 상당한 효과를 보았고, 또한 30,000에 가까운 사용자들이 자발적으로 참여하여 임금이 보조되는 일자

40) 이러한 내용은 신 노동당이 지지하였던 유럽연합의 청서(Green Paper: Partnership for a New Organization of Work)의 제안, 즉, 사회적 동반자 관계의 핵심을 “직무·근로의 근대화, 생산적 협조 및 참여적 근로환경이라는 목표를 추구하기 위한 공동의 노력”에 연계시킨 개념에 거의 일치하고 있다.

리를 제공하는 등 민간부문에서도 상당한 환영을 받았다.⁴¹⁾ 이 정책의 핵심은 근로자의 취업기회를 증가시켜 근로자 기반을 확충하고, 또한 기업에게는 교육된 노동력을 제공할 수 있다는 점에서 노동조합과 기업에게 모두 이익을 줄 수 있다는 것이었고, 그 결과 노사협조가 적용될 수 있는 범위를 과거의 기업내부의 문제에서 외부의 문제로까지 구체적으로 확대시키는 계기로 작용하기도 하였다.

4. 현재 영국의 노사관계에 대한 평가

1) 노동조합의 약화와 노사관계의 안정화

1980년대 대처의 보수당이 노사개혁을 추진한 이후 영국의 노동조합 조직률은 최근을 제외하고는 지속적으로 하락하여 왔다. 영국의 노조조직률은 최고 수준을 보였던 1970년대 말 50%를 상회하였으나 1990년대 중반에는 30%까지로 하락하여 이후 소강상태에 있다.⁴²⁾ 이와 같이 노동조합 조직률이 급락한 원인으로는 제조업 비중의 감소 및 서비스 부문의 증가, 민영화 등이 고려되고 있지만, 일부에서는 노동관련법의 개정이 가장 중요한 요인으로 간주되기도 한다.⁴³⁾ 그럼에도 불구하고 노동조합 조직률의 빠른 감소의 직접적인 원인으로는 사용주의 노조승인 거부(derecognizing)가 가장 중요하게 부각되고 있다. 1980년을 기준으로 할 때 종업원 25인 이상 기업의 64%가 노조를 인정하고 있었으나, 이 비율은 1990년에는 53%로까지 하락하였고, 1990년대에도 이러한 경향이 지속되고 있다.⁴⁴⁾ 노조승인 거부(derecognizing)의 유형은 기존 노조에 대한 승인을 거부하는 경우도 있지만, 특히

41) 다만 보수당에서는 이 제도하에서 창출되는 취업기회 하나당 11,000파운드의 고비용이 투입된다고 비판하기도 하였다(Undy, 1999).

42) 노동조합 조직률의 수준은 그 대상이 어느 기업을 포함하는가에 따라 연구마다 차이를 보인다. 여기서는 25인 이상 기업에 대한 사업체 조사를 사용한 Shackleton(1998)의 수치를 인용하였다.

43) 조직률 감소를 제조업의 감소와 서비스 부문의 증가로 설명하는 연구로는 Booth(1995) 등이 있고, 민영화를 강조하는 연구는 Smith and Morton(1993), 그리고 법 개정의 효과를 강조하는 연구로는 Freeman and Pelletier(1990) 등을 고려할 수 있다.

44) Millward et al.(1992), Cully and Woodland(1996).

1980년대 말과 1990년대에는 신규로 진입하는 기업들 사이에 노조를 부정하는 경향이 높아진 것이 더 중요한 요인으로 작용하고 있다.⁴⁵⁾

이와 같은 노조에 대한 부정과 조직을 하락은 단체협약에 포함되는 노동력의 감소와 클로즈드샵의 감소 등과 더불어 기본적으로 노동조합의 약화를 의미한다고 볼 수 있다.⁴⁶⁾ 물론 노동조합의 약화가 근로자의 입지약화로 직결되는 것은 아니었다. 노동조합의 약화는 노동조합 지도부와 조합이라는 존재의 영향력이 감소되었음을 의미하고, 개별 근로자의 권익은 노동조합 내부관계에 있어서 오히려 보호의 강도가 높아졌고, 근로조건이라는 측면에서는 노동관련법의 개정과정을 거쳐 그 권익이 신장되는 경향을 보여왔다.

한편 노동조합의 영향력이 약화되는 과정에서 기업 내부시장(internal labor market)의 수량적 유연화(numerical flexibility)는 제고되었으나, 기능적 유연화(functional flexibility)를 통한 효율성 제고효과는 별로 관측되고 있지 못한 것도 사실이다. 이에 대한 증거로는 전통적으로 경직적인 내부시장을 가지고 있는 대기업보다 오히려 유연한 내부시장을 가지고 있는 중소기업에서 노조조직물의 하락이 더욱 빠르게 진행되고 있다는 점과, 이러한 불균형이 기업의 자발적 변화보다는 시장경쟁에 의해 내부시장이 규율되는 상황을 반영하고 있다는 점이다. 한편 인적자본관리(human resource management) 차원에서의 기능적 유연성을 제고하려는 경영상의 변화, 즉, 노사협의체(consultative committees), 성과급(performance-related pay), 다기능화(multi-skilling) 등도 특별히 활성화되고 있지는 못하고 있으며, 오히려 이러한 경영상의 변화가 그나마 노동조합을 승인하고 있는 기업에서 상대적으로 더 활발한 것으로 나타나고 있다(Millward, 1993). 즉, 1980년대와 90년대 초 지속적인 노동조합 승인거부(derecognizing)가 유연한 근로환경을 조성하려는 의도보다는 과거 강력한 힘을 가지고 있던 노동조합의 힘을 사용자들이 회수하는 과정으로서 더 큰 의미를 갖는다는 해석도 가능하다.

1980년대 영국 노사관계의 변화에 있어 또 하나 주목할 점은 협상의 분권화

45) Millward et al.(1992), Smith and Morton(1993), Gall and McKay(1994), Metcalf(1994).

46) Metcalf(1994)에 의하면 단체협약에 포함되는 근로자 비중이 1984년과 1990년 사이에 64%에서 47%로 급격히 하락하고 있고, 민간 서비스 부문에서는 그 비중이 33%에 불과한 것으로 추산된다. 한편 클로즈드샵의 감소는 더욱 확연하여, 1970년대 말에는 520만 명의 근로자가 클로즈드샵에 의한 계약관계에 있었으나 1990년에는 40만명으로까지 감소하였다.

(decentralization of collective bargaining)와 개인화(individualization)이다. 협상의 분권화란 기존의 사용자 단체와 노동조합간 단체협약을 맺던 산별, 중앙집권적 교섭단위에서 탈피하여 개별 기업단위로 노사간에 단체협약이 맺어짐을 의미한다. 이러한 현상은 이미 1980년대 법개정 이전부터 시작되기는 하였지만, 1980년대 법개정을 거치면서 가속화되었고, 1990년대에도 유사한 경향이 지속되고 있다(Geroski et al. 1995). 분권화 경향은 법개정의 직접적인 영향보다는 참여화된 시장경쟁과 시장의 다양성으로 인해 복수사업자의 단체협약이 갖는 제약성이 확대되면서 유발된 효과로 판단되며, 결국 미국식의 유연한 노사관계의 필요성이 영국에서도 강하게 제기되는 한 증거로 해석된다(Shackleton, 1998). 한편 개인화(individualization)는 계약단위에 있어서 단체협약보다는 개별 근로자와의 근로계약이 활성화되고 있음을 의미한다. 이는 노동조합 가입에 대한 근로자의 선택권을 강화한 법개정의 직·간접적인 영향을 받은 것으로 판단되는데, 다만 이러한 개인화가 갖는 경제적 의미에 대해서는 아직 불명확한 실정이다. 일례로 Brown(2001)에 의하면 이러한 개인화 과정이 실제 개별 근로계약의 다양화(variation in individual labor contracts)를 초래하였다기 보다는 근로계약 체결과정의 개인화(procedural individualization)에 그치고 있다는 지적이다. 즉, 근로계약의 체결 주체는 사용자와 노동조합의 협상에서 사용자와 개별 근로자의 협상으로 개인화되었지만, 실제 계약 내용을 비교하여 보면 단체협약의 내용과 개별 근로계약의 내용에서 거의 차이를 발견할 수 없다는 주장이다. 그러나 이러한 주장이 개인화의 실효성에 대한 의문으로 직접 연계되는데에는 무리가 있다. 단체협약과 개별 근로계약의 내용에 차이가 없다는 것은 실제 사용자와 근로자간의 계약에 있어서 그 내용이 힘의 균형이나 제도적 차이에 의해 결정되기 보다는 그 생산단위를 둘러싼 경제여건에 의해 결정되는 것으로 해석할 수도 있기 때문이다. 즉, 시장경쟁이 참여화되고 개별 근로자의 권한이 강화된 경제에서는 노동조합 협상력이 시장여건에 의해 규율되는 한편, 개별 근로자는 단체와 개별계약에 대한 자유로운 선택이 가능하므로, 오히려 시장균형에서 단체협약과 개별근로계약내용에 큰 차이가 발생하지 않는 것이 당연하다고 할 수 있다. 따라서 근로계약의 개인화(individualization)이 갖는 경제적 함의에 대해서는 보다 면밀한 분석이 선행되어야 할 것으로 판단된다.

한편 노동조합의 세력이 약화되면서 가장 두드러진 변화 가운데 하나가 바로 파업의 감소이다. Sweeny and Davies(1996)의 결과를 재구성한 <표 2>에 의하면 1970

〈표 2〉 영국의 파업 및 생산손실일수(1975-95)

연도	파업발생건수	손실일수(천일)	근로자 1,000명당 손실일수
1975	2,332	6,012	265
1976	2,034	3,284	146
1977	2,737	10,142	448
1978	2,498	9,405	413
1979	2,125	29,474	1,272
1980	1,348	11,964	520
1981	1,334	4,266	195
1982	1,538	5,313	248
1983	1,364	3,754	178
1984	1,221	27,135	1,278
1985	903	6,402	299
1986	1,074	1,920	90
1987	1,016	3,546	164
1988	781	3,702	166
1989	701	4,128	182
1990	630	1,903	83
1991	369	761	34
1992	253	528	24
1993	211	649	30
1994	205	278	13
1995	235	415	19

註: 하루 이상 지속되지 않았거나, 10명 미만의 근로자가 참가한 파업 가운데 생산손실일수가 100일 미만인 파업은 제외.

出處: Sweeney and Davies(1996).

년대 매년 2,000건을 상회하던 파업이 1980년대 중반에는 1,000여건으로 감소하였고, 1990년대 중반에는 200여건으로 1970년대 말의 10% 수준으로 감소하였다. 한편 파업으로 인한 생산손실일수(파업기간×파업참가자 수)도 1979년 3천만일에 달하였던 손실일수가 탄광노조의 파업이 발생하였던 1984년을 제외하고는 지속적으로 감소하여 1990년 중반에는 415천일로 감소하였다.

파업발생건수 및 손실일수는 1980년대 말과 1990년대 초에 크게 감소하는데 이는 두가지 효과가 복합적으로 나타난 것으로 판단된다. 첫째는 대처의 보수당 정부

에 의해 지속적으로 노동관련 법규가 개정되면서 노동조합의 세력이 약화되고, 또한 면책권이 부여되는 공식파업(official strikes)의 요건이 강화된데 따른 효과이며, 둘째, 영국의 경제가 1990년대 초부터 그 동안의 장기 불황에서 벗어나는 등 호전되는 효과이다. 특히 대처의 노동시장 유연화 및 시장경쟁 활성화 정책에 따른 경제효과가 1990년 초 메이저 정부가 들어서면서 실업률의 하락 등으로 가시화되었다는 점에서 경제호전에 따른 노사관계 안정효과를 무시할 수 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 제도변화의 효과를 무시할 수 없는 것은 경제가 불황이었던 1980년대에도 유사한 안정화 추세가 진행 중이었다는 점과, 과거의 경험으로 볼 때 경제가 호전되는 상황이 반드시 노사관계의 안정을 가져오지는 않는다는 점에서 그러하다.

한편 1990년대 초반 대처의 개혁이 가져온 경제적 효과에 대해서는 부정적인 평가가 일반적이었다. 일례로 Blanchflower and Freeman(1994)는 1980년대 계속 높은 수준을 보여온 실업률을 근거로 노사관계 개혁과 유연화 정책이 실제 효율성 제고에는 기여하지 못하였다고 주장하였고, 또한 Gregg and Machin(1994)도 1980년대 소득분배가 빠르게 악화되었음을 주목하였다. 그러나 1990년대 초 메이저 정부에 들어서 경제상황이 빠르게 호전되었고, 그 결과 1990년대 말에는 상당히 다른 결과가 보고되기도 한다. 일례로 Shackleton(1998)와 같은 연구에서는 노사관계의 안정, 더 나아가 노동조합의 세력 약화의 결과로 생산성이 증가하게 되었다는 주장도 제기하고 있다.⁴⁷⁾ 실제 영국 제조업에 있어서 노동생산성 증가율은 1970년대 OECD 국가 가운데 가장 낮은 수준인 1% 수준에 그치고 있었으나 1979년 이후 1990년대 중반에 이르기 까지는 연평균 4%의 증가율을 보이고 있다(Oulton, 1995). 또한 노동비용도 이러한 생산성 증가를 반영하여 낮은 증가율을 보이고 있다(OECD, 1994). 물론 Metcalf(1994)와 같이 이러한 생산성 증가에 있어서 노사관계의 안정보다는 시장경쟁의 활성화와 정부개입의 축소, 그리고 장기불황으로 인한 저생산성 기업의 퇴출이 더 중요한 역할을 하였다고 분석하는 경우도 있다. 그러나 파업 및 생산손실일수의 빠른 감소에서 볼 수 있듯이 노사관계의 개혁이 즉각적인 생산성 증가와 생산성 증가율 상승에 중요한 역할을 하였다는 주장이 설득력을 얻고 있다(Bea and Crafts, 1995).

47) OECD(1994)에서도 유사한 결과가 보고되어 있다.

2) 노사문화의 변화

1990년대 영국의 노사관계는 앞서 논의한 바와 같이 1960-70년대, 심지어는 1980년대의 노사관계와도 많은 차이를 갖는다. 1960-70년대의 노사관계를 높은 정치적 영향력에 기반을 둔 노동조합의 임금상승 추구하고 이에 따른 대립의 시대라고 한다면 1980년대에는 보수당 정부와 노동조합이 대치하는 국면에서 노동조합의 막강한 영향력에 대한 부정적 여론 위에 보수당 정부가 점진적인, 그러나 효과적인 노사개혁에 성공한 시기라고 할 수 있다. 이러한 노사개혁 과정을 거치며 그 영향력이 축소되기 시작한 노동조합이 지속적인 조직률 감소에 대응하여 새로운 노동조합의 방향을 모색하는 시기가 1990년대라고 할 수 있을 것이다.

노동조합이 추구하는 노선에 가장 큰 영향을 미친 직접적인 요인은 바로 노동조합 조직률의 하락이라고 할 수 있다. 1960년대 이후 영국의 노동조합은 '노동력의 독점적 공급자'라는 경제적인 독점력 이외에도 노동당이라는 양대 정당의 하나에 강력한 정치적 영향력을 행사하여 온 점이 특징이었는데, 이러한 정치적 기반에 중요한 요인의 하나가 바로 조합원의 수라고 할 수 있었다. 그런데 1980년대와 90년대를 지나며 급속하게 감소하게 된 노동조합원 수는 노동조합 지도부에게 있어서 큰 부담으로 작용하였고, 이는 노동조합이 추구하는 노선에 수정이 불가피한 현실을 초래하였다.

물론 이와 같이 노동조합 조직률이 하락한 데에는 앞서 논의된 바와 같이 대처의 보수당 정부의 노사개혁에 의해 노동조합의 특권이 그만큼 위축되었고, 특히 노동조합의 운영 및 가입에 있어서 개별 근로자의 선택의 자유가 크게 신장된 데서 그 직접·간접적인 원인을 찾을 수 있을 것이다. 따라서 노동조합 지도부는 점차 투쟁을 통한 임금상승의 합법성 및 면책범위가 제한되어 갈 뿐 아니라 개별 근로자, 조합원의 동조를 얻기도 힘들어 지면서 과거와 같은 임금투쟁 방식에서 탈피할 수밖에 없게 되었다.⁴⁸⁾ 특히 '완전고용'이라는 전후합의가 폐기된 이후 1980년대 불황을 거치며 많은 기업들이 시장에서 퇴출되었고, 그 결과 많은 근로자 조합원이 실직하게 되자, 노동조합도 "일단 기업이 살아야 근로자의 복지도 개선될 수 있다"라는

48) 파업에 대한 노동조합의 민사상 면책범위 제한과, 파업참가자에 대한 선별적 해고 허용이 중요한 요인으로 작용한다.

시장논리를 적극적으로 수용하는 태도를 보이게 된다.

이러한 시장논리에 대한 수용이 “근본적으로 노동자가 자본가에 비하여 약자일 수밖에 없다”라는 논리를 수용하는 것으로 오해될 수도 있으나, 궁극적으로는 노사 협조에 바탕을 둔 생산적 노사관계의 순기능이 부각되는 계기로 작용하고 있다. 우선 전력산업의 민영화 경우나 민간 기업의 구조조정 과정에서 기업은 많은 경우 해고자에 대한 금전적 보상을 제공하였고, 또한 근로자나 노동조합도 기업의 경쟁력 회복을 위한 해고에 긍정적으로 대응하는 유연함을 보여왔다. 물론 해고 수당으로 지급되는 금전적 보상도 큰 유인으로 작용하였으나, 해고에 대한 맹목적인 반대는 기업을 존폐위기로 치닫게 할 수 있으며, 실직의 범위가 일부 해고자가 아니라 전체 근로자에게 확대될 수 있다는 가능성을 충분히 수용한 결과라고 보는 것이 더 타당하다.⁴⁹⁾

노동조합의 대립적 투쟁노선이 변화를 겪게된 과정은 1984년 탄광노조의 파업이 대처 보수당 정부의 일방적인 승리로 결론지어진 것이 그 중요한 계기가 되었고, 또한 1990년대 꾸준히 지속된 세계화 과정을 통해 “시장을 지배하는 것은 제도적 요인에 의한 협상력이 아니라 경쟁에서 승리할 수 있는 생산성”이라는 원칙 하에 협조적인 노사관계가 영국 경제에 확산되는 과정을 겪는다.⁵⁰⁾ 즉, 협조적 노사관계의 생성은 제도적인 정비에 의해 노사에 부과된 결과가 아니라, 생산성 논리에서 괴리된 투쟁과 협상이 경쟁시장에서 초래하는 결과는 결코 성공적일 수 없다는 점, 과거와 같이 대내적인 노사문제를 대외 경쟁으로부터 보호할 수 없다는 여건의 변화 등을 통해 자연적으로 확산된 것이라고 볼 수 있다. 다시 말해, 시장의 힘을 겪어 본 결과라고 해석될 수 있는 것이다. 물론, 이러한 모든 과정에 있어서 영국의

49) 실제 본 연구를 위한 영국 방문기간 동안 연구진이 인터뷰한 노동조합 지도자들(TUC의 Ms. Hannah Reed, AEEU의 Mr. Danny Carrigan, MSF의 Mr. Muff Sourani, TGWU의 Philippe Barley 등)은 노동조합에서도 “시장을 거스릴 수는 없다(One may not go against the market)”라는 시장논리가 중요하게 자리잡고 있음을 확인시켜 주었다.

50) 일례로 1992년 도산 위기에 처했던 MG Rover는 1992년 이후 대대적인 구조조정을 통해 협조적인 노사관계를 구축하고, 그 결과 1995년 3개의 신 모델 차량을 출시하는 성과를 거두었으며, 또한 이를 토대로 독일 BMW의 투자를 유치하는데 성공하기도 하였다. 이와 같은 협조의 내용으로는 우선 노동비용 감축을 위한 인력조정, 재고비용을 감축시키기 위한 탄력적 변형근로제에 대한 노사 합의, 생산과정의 효율화와 노사협의 활성화 등을 고려할 수 있다(MG Rover의 Mr. Gordon Poynter와 Mr. Bob Beddow와의 인터뷰 결과).

전통적인 노사 자율주의가 협조를 이끌어 내는 중요한 요인으로 작용하였음은 부정할 수 없다.

한편 이와 같이 노사문화의 본질이 상당히 변화하는데 있어서 노동조합과 조합원의 관계도 변화하고 있다. 물론 근로자가 노동조합에 가입하는 근본 이유는, 근로자 선택의 자유가 대폭 신장된 현 시점에서도 노조 가입을 통해 높은 임금, 안정적 직장을 확보받을 수 있다는 것으로 대변된다. 그러나 노동조합의 영향력이 상대적으로 많이 감소하여 높은 임금과 안정적 직장을 제공할 수 있는 여력이 낮아진 현 시점에서는 노동조합이 조합원 확보를 위해 다양한 부가서비스를 제공하려는 과정에서 서비스 조합주의(Service Unionism), 또는 신조합주의(New Unionism)으로 불리우는 변화가 발생하고 있는 것으로 판단된다.⁵¹⁾ 그 내용은 조합원에 대한 서비스 차원의 활동을 강화하는 것으로서, 상위층(upper-level)에서는 노동조합 운영의 민주화(decentralization of union governance), 하위층(rank-and-file member level)에서는 근로자에 대한 교육 및 직업훈련 지원 등으로 볼 수 있는데, 대표적으로는 UNISON의 R2L(Return to Learning) 등을 고려할 수 있다.

이러한 변화에 대한 학계의 시각은 일부 부정적이기도 하였지만, 최근 노사의 동반자적 관계(partnership)를 강화하는 요인이 될 수 있다는 증거가 제시되기도 하였다. Williams(1997)와 Waddington and Whitston(1997) 등은 기본적으로 '집단주의(collectivism)'와 '개인주의(individualism)'을 이분법적 시각에서 다루면서, 이러한 서비스 조합주의를 전통적 집단주의에서 이탈하여 개인주의로 변화하는 과정으로 해석하고, 이는 결국 노동조합이라는 '집단(organization)'의 정체성을 위협할 수 있는 요소로 간주하고 있다. 그러나 Smith(1995)나 Munro and Rainbird(2000) 등은 개인 조합원에 대한 서비스가 반드시 '집단주의'의 후퇴를 의미하는 것이 아님을 주장하고 있고, 특히 Munro and Rainbird는 오히려 이러한 서비스 조합주의를 통해 '집단주의'를 공고히하고 또한 사용자와의 동반자 관계(partnership)를 촉진할 수 있는

51) 노조원의 참여와 집행부와의 대립을 특징으로 하는 '신조합주의(New Unionism)'는 이미 1960년대 말 1970년대 초에 생성되었다. Heery and Kelly(1994)와 Heery(1996)에 의하면, 1980년대 개혁을 거치면서 1990년대에 들어서서는 전통적으로 집단주의에 기반을 둔 노동조합이 조합활동을 개별 조합원에 대한 서비스의 차원으로 방향을 재설정하는 새로운 신조합주의(the new 'new unionism')로 변화하고 있다. 이러한 주장을 기반으로 Heery and Kelly(1994)는 1990년대 노사문화를 조합원을 소비자로 설정하는 '경영적 조합주의(managerial unionism)'으로 정의하기도 하였다.

계기가 마련될 수 있음을 주장한다. 실제로 UNISON의 성공적인 교육·훈련 사례는 1997년 노동당 정부의 정책토론에 있어서 매우 중요한 논제로 등장하여 UNISON이 전국평생교육 위원회(National Institute for Adult and Continuing Education)에 참여하는 계기가 되었고, 교육 및 직업훈련을 통한 생산성 제고를 바탕으로 공고히 다져진 UNISON과 사용자 간의 동반자 관계는 영국정부가 유럽연합의 “고용안정을 위한 동반자 관계의 촉진”을 얼마나 효과적으로 수행하고 있는지에 대한 증거로서 인정되기도 하였다.⁵²⁾

이러한 동반자적 관계(partnership)에 있어서는 전국적인 수준에서 노·사·정 3자의 사회적 동반자 관계(Social Partnership)와 단위노사 수준에서의 동반자적 관계를 고려할 수 있을 것이다. 전국적 수준에서의 사회적 동반자 관계는 구체적으로 노동조합을 대표하는 TUC와 사용자를 대표하는 CBI, 그리고 정부의 파트너십을 의미한다. 여기서 주목해야 할 점은 사회적 동반자 관계의 확립에 있어서 정부의 역할이다. 본연의 의미에서 정부의 역할은 동반자 관계에 대한 직접적 참여라기 보다는 노사간에 협조적인 동반자 관계가 확립될 수 있는 여건을 조성하고, 노사는 각각의 상황에 맞추어 다양한 협조관계를 확립해 나아가는 것이다. 실제 이러한 사회적 동반자 관계를 구축하는 노력에 있어서 1997년 블레어의 노동당 정부는 초기 TUC와 거리를 유지하며 기업활동의 자유에 더 높은 비중을 두는 방향으로 그 여건조성에 대한 정책노선을 표방하였다.⁵³⁾ 이와 같이 과거와 다르게 오히려 보수당의 정책노선에 근접한 노동당의 정책 노선에 대하여 TUC의 전략적 선택은 “유럽식이내, 미국식이냐?”의 문제로 좁혀졌다. 전자의 경우 사회적 동반자 관계를 중시하는 모형이고, 후자의 경우는 조합원 확보에 더 치중하며 사용자와는 기본적으로는 대립적인 관계를 유지하는 모형이었다. 실제 노동당 집권 초기 당시 CBI를 주도하고 있던 반노조주의로 인해 사회적 동반자 관계에 대한 명확한 비전이 존재하지 않았고 이로 인해 TUC는 동반자 관계에 대한 동참을 주저하였다.⁵⁴⁾ 그러나 이후

52) Hall(1998) 참조.

53) 토니 블레어의 노동당은 “제3의 길”에서 과거의 완전고용의 추구에서 탈피하여 기업활동의 자유를 보장하며, 이를 통한 고용창출을 기반으로 근로자의 복지를 추구하는 노선을 설정하고, 이러한 상생논리를 바탕으로 사회적 동반자 관계의 구축 및 유지를 추구하였다.

54) 1998년 CBI 회장으로 취임한 톰슨 경(Sir Clive Thompson)은 집단주의와 정부의 사회적 동반자 관계라는 개념에 대하여 상당히 회의적, 비판적이었다. 이러한 분위기는 1997년 TUC와 CBI가 정부

노동당 정부가 기업활동의 자유를 크게 제한하지 않는 선에서 유럽연합의 사회협약(Social Chapter in Maastricht Treaty)을 채택하고, 노조 승인의무, 근로자 징계시 노동조합 간부의 배석 등을 명문화하는 등 과거 보수당 정부의 정책과 입법 일부를 노동조합에 유리하게 수정하면서, 2000년대에 진입해서는 CBI와 TUC의 동반자적 관계가 유지되고 있다는 평가가 일반적이다.⁵⁵⁾

한편 이와 함께 근로현장에서의 동반자 관계도 확산되고 있다. 일반적으로 이러한 관계에서 노동조합은 고용안정을 보장받는 대가로 인력활용의 유연화와 같은 이슈에 대하여 전향적으로 협조하고 있다. 노사의 동반자 관계는 “사용주와 노동조합이 공정성과 경쟁력과 같은 공동의 목표를 달성하기 위해 협조하고, 또한 이러한 목표를 추구함에 있어 비록 노사가 서로 상이한 존재명분과 이해관계를 갖고 있기는 하지만, 최대한 공동의 명분을 가지고 협력할 때 가장 효과적인 목표달성이 가능하다”라는 근로철학·원칙에 근거하고 있다고 볼 수 있다(IRS, 1998). 그러나 이와 같은 근로현장에서의 협조적 관계가 오히려 노동조합의 입지를 약화시킬 가능성이 높다는 주장이 제기되기도 하였다. 실제로 일부 연구에서는 많은 노조의 중간간부들이 동반자적 관계에 부정적인 견해를 보이고 있고, 이에 대해 사용주와 근로자가 노동조합을 거치지 않고 직접 소통하는 경우가 빈번하게 발생함을 들어 파트너쉽과 노동조합의 대표성간에 모순점을 제기하기도 하였다.⁵⁶⁾ 그러나 Munro와 Rainbird의 UNISON 사례연구에서 볼 수 있듯이 파트너쉽이라는 것이 반드시 노동조합의 굴복을 의미하는 것이 아니며, 오히려 조합원에 대한 훈련·교육 이슈와 파트너쉽 이슈는 신조합주의와 새로운 협상과제라는 두 가지 요소를 모두 갖춘 새로운 균형적 노사관계의 시발점으로 볼 수 있다. 이러한 견해는 이미 앞서 논의하였던 것과 같이 유연하고 협조적인 노사관계가 노동조합에 대한 대체수단이라기

의 근로현장 파트너쉽을 촉진하는 노력(the Government's commitment to promoting partnership at work)을 환영하는 공동선언문을 채택하였던 때와는 매우 다른 것이었다(Undy, 1999).

- 55) CBI는 노동당의 노사관련 정책에 대하여 일부를 제외하고는 대체로 긍정적인 평가를 내리고 있고, 현재로서는 대정부 로비의 초점이 노사관계법령에 대한 개정보다는 교통·운송·유통망 개선에 맞추어져 있다(CBI, 2001). 한편 TUC도 대 정부 투쟁이나 기업과의 마찰을 빚기 보다는 노동당 정부하에서 Social Chapter의 도입과 더불어 이미 도입이 천명된 기업경영정보에 관한 권리(Consultation right)를 조만간 확보하려는데 주력하고 있다. 또한 TUC의 5대 목표에서도 사회적 동반자 관계의 확보가 포함되어 있다(TUC, 2001).

56) Labor Research Department(1998), Guest and Peccei 2001), Marks et al.(1998) 등 참조.

보다는 자발적으로 노동조합을 승인하고 있는 기업에서 더 자주 관측되는, 즉, 오히려 노동조합과 보완적인 관계에 있다는 분석결과와도 일관성을 보여주고 있다.⁵⁷⁾

5. 맺음말 : 영국 노사관계 변화의 시사점

영국의 노사관계는 기본적으로 3단계의 변화를 거쳐왔다고 할 수 있다. 1979년 이전에는 노동조합에 친화적이던 노동당 정권이던, 그 반대의 보수당 정권이던 노동조합은 정치적으로 많은 영향력을 가진 집단이자, 경제적으로는 높은 독점력을 가진 집단으로 활동하였다. 전후합의에 의한 “완전고용과 복지구현”이라는 대 전제가 정권의 성향에 관계없이 유지되어 오면서, 노동조합의 협상력은 강화되었고, 이는 완전고용정책과 국제수지적자에 의해 발생한 인플레이션에 대응한 노조의 임금상승을 촉진하여 임금-물가의 악순환을 유발시키는 중요한 원인이 되었다.

한편 1979년 대처의 보수당이 집권하면서 맹목적인 완전고용 추구정책이 폐기되고 신고전학파적 시장경제의 활성화 정책이 그 자리를 대신하게 된다. 이 과정에서 보수당은 노동조합을 독점력을 가진 반시장적 집단으로 규정하여 노동조합의 정치적·경제적 영향력을 축소시키는 노사개혁, 특히 노동조합 지도부에 대한 노동조합원의 권리를 강화시키는 정책을 점진적이고 누진적으로 추진하였다. 물론 노동조합은 이러한 정책에 크게 반발하였으나, 1979년 ‘불만의 겨울’ 등을 겪은 시민들은 노동조합의 강력한 대응을 지지하지 않았고, 그 결과 1984년 탄광노조의 파업 등이 보수당 정부의 일방적 승리로 결말이 지어지게 되었다. 이 사건은 영국 노사관계에서 상당한 상징적 의미를 갖는 사건으로 그 이후 지속적인 조직률 하락, 노사분규 하락 등을 통해 볼 수 있듯이 노동조합의 약화를 가져오게 된다.

1997년 토니 블레어의 노동당이 집권하면서 노동조합의 추가적인 약화는 일시 중단되었지만, 그렇다고 과거 1979년 이전의 영향력을 회복할 정도로 노동조합의 위상이 회복되지는 못하였다. 신 노동당은 이미 보수당 정부의 경제정책 노선을 상당부분 수용, 유지할 것임을 천명하였고, 다만 노사관계에 있어서 일방적인 개혁보

57) Millward(1993) 참조.

다는 노사의 협조적 동반자 관계 확립을 유도하는 차원에서 노동관련법을 정비하였다. 이에 따라 노동조합은 과거 대처 개혁으로 잃었던 힘의 일부를 회복하였으나, 그 힘을 일방적인 임금인상에 사용하기 보다는 공정성에 입각한 노사협조를 통해 생산성 제고와 임금상승을 간접적으로 도모할 것으로 요구받고 있다. 현 상황을 기준으로 판단할 때, 이러한 노사의 협조적 동반자 관계는 상당히 진척되어 온 것으로 보인다. 특히 그 협조의 바탕에는, 세계화와 기술진보에 따른 주변 경제여건의 변화를 거스를 수 없다는 인식의 확산을 토대로, 주어진 시장여건에서 공동의 번영을 누리기 위한 일종의 거래가 이루어 지고 있다는 점이 특징이며, 또한 노동조합과 사용자 모두가 참여한 시장경쟁 하에서는 공동의 목표 추구를 위한 협조 이외의 특별한 대안이 없다는 의견일치가 중요한 요인으로 작용하고 있다.

이와 같은 영국의 노사관계 개혁과정과 노사문화의 변화가 우리 나라에 주는 시사점은 매우 크다. 우선 노사관계 개혁과정에서는 대처의 보수당 정부가 노사관계 개혁을 할 수 밖에 없었던 배경, 그리고 그 과정에서 시장기능의 활성화라는 원칙이 전제되어 있었던 점, 또한 이러한 개혁이 성공적으로 매듭지어진 배경 등이 중요하고, 노사문화의 변화에 있어서는 참여와 협조에 바탕을 둔 생산적 동반자 관계가 확립되게 된 연유와 그 과정에서 또한 많은 시사점을 얻을 수 있다.

우선 개혁의 당위성이 제기된 과정을 보면, 기본적으로 모순적인 목표를 추구하고자 하였던 정부의 경제정책이 그 원인을 제공하였다고 볼 수 있다. 완전고용과 복지사회라 추구를 위해 재정지출은 지속적으로 증가하였고, 그 결과 재정적자는 누적되고 물가는 빠르게 상승하였다. 노동조합은 “완전고용” 정책에 따라 실직의 위협에 거의 노출되지 않아 매우 강력한 협상력을 가지게 되었고, 그 결과 임금상승을 부추기면서 물가불안이 더욱 가속화되는 문제에 이르렀다. 한편 케인지안 유효수요 정책은 이미 그 효능을 잃어 늘어난 재정지출에도 실업은 증가하고 물가만 상승하는 스태그플레이션이 지속되고, 두 번에 걸친 석유파동과 외환위기는 경제개혁의 당위성에 대한 여론을 불러왔던 것이다. 즉, 고용과 물가안정이라는 목표를 시장경제에 의한 방식이 아니라 재정지출이라는 개입수단을 통해 추구하려던 정책 실패가 결국 두 목표간의 모순점을 해결하지 못하고 두 목표 달성에 모두 실패하는 결과를 낳았던 것이다.

한편 이러한 경제여건을 개선하기 위해 대처의 보수당 정부가 기울인 노력은 바로 시장기능 활성화라는 점을 주목할 필요가 있다. 대처 정부 하에서의 시장기능

활성화는 우선 자율적 가격기능의 활성화, 국영독점기업의 민영화 등 시장경쟁 활성화, 그리고 노사관계에 있어서 노동조합의 독점적 지위 약화, 개별 근로자의 권한 강화 등으로 요약될 수 있는데, 이러한 모든 조치는 기본적으로 소비자와 생산자의 “선택의 자유”를 강화하고, 이러한 선택의 자유에 따라 시장기능이 작동하도록 그 여건을 조성하는 과정이었다. 이 과정에서 대처의 보수당 정부가 추진한 노사관계 개혁은 비록 점진적이었으나, 내용면에서는 과거와 비교하여 급진적인 개혁 — 파업 근로자의 해고, 파업전 비밀투표 의무화, 클로즈드샵의 금지 등 — 도 많았다고 볼 수 있다. 이에 대하여 여론이 노동자들에 대하여 동정적인 측면도 많았음에도 불구하고, 개혁의 반대세력으로 자리잡기 보다는 정부의 개혁을 지지하고 있었다는 점을 특기할 필요가 있다. 즉, 강력한 노동조합과 단기적인 정책목표 달성을 위한 무리한 경제정책의 폐단을 직접 경험하고 그 심각성을 인지한 여론은 대처 정부의 개혁에 있어서 가장 강력한 지원세력이었던 것이다.⁵⁸⁾

또한 1990년대 초반까지 실업률이나 제반 경제여건이 특별히 호전되지 않았음에도 불구하고 대처는 집권초기의 개혁프로그램을 점진적으로 강화시키며 꾸준히 지속적으로 추진하였다는 점을 특기할 필요가 있다. 실제 대처의 개혁에 대한 비판적인 시각은 영국 내부에서 뿐만 아니라 유럽 연합 등 사회주의적 성향이 짙은 국가들 및 단체(ILO 등)의 강한 반대에 부딪혔던 것도 사실이다. 그러나 대처는 단기적인 정치이익에 좌우되지 않고, 시장기능 활성화라는 “단기적으로는 매우 고통스러울 수도 있는 개혁”을 꾸준히 추진함으로써 1990년 초 영국경제가 장기간의 불황에서 성공적으로 탈출할 수 있는 기반을 구축하였던 것이다.

물론, 대처의 보수당 정부가 지속적으로 추진하였던 개혁은 “시장기능 활성화”라는 올바른 내용이었다는 점에서 그 의미를 갖는다. 이는 1997년 집권한 토니 블레어가 “신노동당”을 주장하면서 대처의 시장주의를 답습하는 점에서도 알 수 있다. 다만 신노동당이 보수당 정부와 차별화되는 점은, 바로 시장주의에 의해 설정되는 경제여건으로부터 협조적 노사관계를 유도하고, 이를 또다시 경쟁시장에서 영국기업의 강점으로 부각시키는 계기를 제공하였다는 점이다. 물론 노동당이 “노사의 협조적 동반자 관계”를 강조하지 않았다면 노사협조가 불가능하였으리라는

58) 물론 이러한 점 때문에 노사관계 개혁방향이 지나치게 반 노동조합 쪽으로 설정되었을 가능성도 존재한다.

해석에는 무리가 있다. 왜냐하면 이미 세계화와 기술진보 등에 의해 모든 기업이 첨예한 경쟁에 노출되면서 노사가 협조적인 관계를 유지하여 생산성 제고에 주력하지 않으면 그 기업은 도태될 수 밖에 없고, 그 결과 근로자의 복지도 저해될 수 밖에 없다는 점이 노사에게 이미 인지되어 있었기 때문이다. 신노동당의 기여는 바로 이러한 상황에서 노사관계 정책을 노사의 협조적 동반자 관계가 좀 더 용이하게 확립될 수 있는 여건의 구성에 초점을 맞추었고, 또한 교육과 훈련을 강조하는 등 노사협조의 중요한 고리가 될 수 있는 구체적인 내용을 제시하기도 하였다는 점에서 매우 크다고 할 수 있다.

이와 같은 영국의 노사관계 변천사는 노사관계에 있어서 정부의 역할 설정이 얼마나 중요한 요인인지 가능하게 하여준다. 1987년 이후 활성화된 우리나라의 노조운동은 그간 대립적 노사관계, 폭력적 시위 등으로 그 성격이 규정된 경우가 많았고, 1997년 경제위기 이후 일시적인 노사정의 대화의가 있었으나, 그 이후 다시 노정문제의 확산, 노사대립관계의 지속이라는 문제가 상존하여 왔다. 그러나 이러한 최종 증후(final symptom)만을 가지고 우리나라 노사문제를 이해하려는 것이 얼마나 피상적인가는 영국의 경험이 극명하게 보여주고 있다. 즉, 영국에서도 우리 나라의 노사관계를 능가하는 수준의 대립적 노사관계, 강력한 노동조합, 폭력적 시위가 빈번하던 시기가 불과 20여년 전에 존재하였던 것이다. 따라서 이러한 표면상의 증후를 문제의 본질로 접근해서는 안되며, 오히려 이러한 문제들이 해결되는 과정에서 중요한 시사점을 추출할 수 있고, 영국의 경험은 바로 “옳바른 정부의 기능설정 및 경제정책”이 그 해결의 열쇠임을 보여주고 있는 것이다.

그렇다면 “옳바른 정부의 기능설정 및 경제정책”은 무엇인가? 물론 이에 대한 답은 한 경제가 처한 주변의 경제적 여건에 의해 다양하게 나타날 수 있을 것이다. 그러나 현대 경제에 있어 각국이 처한 경제여건은 공통적으로 세계화에 따른 빠른 자본의 이동과 무역의 확대, 그리고 기술진보에 따른 노동수요의 고급화 등으로 요약될 수 있다. 이와 같은 상황에서는 특히 정부의 기능설정이나 경제정책이 “시장친화적(market-friendly)”라는 원칙에서 벗어날 수 없다는 점을 유념할 필요가 있다. 왜냐하면 시장기능을 왜곡하여 자원배분의 효율성, 즉, 생산성이 억제될 경우 국내 경제에의 투자는 위축될 수 밖에 없고, 그 결과 장기적 성장성이 저하될 뿐 아니라 고용기회가 위축되어 실업이 증가할 수밖에 없는 상황이 초래될 것이기 때문이다. 실제 대처의 보수당 정부가 실행한 개혁의 성격은 바로 소비자와 생산자의 선택의

자유를 보장하고 개별근로자-노동조합-사용자 간의 자율적인 관계설정이었다는 점에서 “시장기능의 활성화”라는 원칙이 충실히 반영되었던 것이다. 특히 노사관계에 있어서 과거 영국의 전통이라고 할 수 있는 “자율적인 노사관계(voluntarism)”를 유지하되, 그 과정에서 독점적 지위의 강화 또는 남용이 발생할 수 있는 여지를 최소화하기 위한 입법이 이루어졌다는 점을 평가하여야 한다. 또한 정부부문이 “반시장적 요인으로 작용할 가능성”도 충분히 직시하여 공공부문 개혁을 통해 민영화 뿐 아니라 공공부문의 규모 및 기능을 과감하게 축소하였던 것이다. 더불어 경제정책에 있어서는 물가 및 환율안정을 위한 건전한 통화정책을 기조로 하고, 완전고용은 인위적인 팽창정책이 아니라 경제효율성을 제고하는 한편 인위적인 임금상승을 억제하는 시장기능에 의한 고용확대 정책으로 대체하였다. 특히 복지 의존성을 초래하고 시장 임금에 상향압력으로 작용하는 복지혜택은 그 범위를 축소하는데 그치지 않고, 그 궁극적 목표를 소득보전이 아닌 생산인력 배양으로 재설정함으로써 경제 효율성을 제고하는 기반조성에 일조할 수 있는 정책을 시행하였다. 이와 같이 조화로운 정책목표 하에 시장기능을 활성화하는 일련의 개혁은 생산성을 제고하는 효과를 가져왔고, 결국 1990년대 초 드디어 영국을 장기불황에서 구출하는 원동력이 되었다고 볼 수 있다.

이러한 정책기조는 보수당 정부뿐 아니라 뒤를 이은 노동당 정부하에서도 “신노동당”이라는 구호아래 유지되었다는 점을 특기할 필요가 있다. 특히 1979년 이후 영국 정부의 정책이 집권당의 성향에 관계없이 직접적인 시장개입을 최대한 자제하고, 정부의 적극적인 개입은 시장경쟁이 활성화될 수 있는 여건의 조성과 노동공급 측면에서의 문제점을 개선하는데 국한되었다는 점을 주목해야 한다. 이러한 여건조성에 적용된 원칙은 바로 각 경제주체의 선택의 자유를 강화하는 것이었고, 이는 개별 소비자 및 시장의 수요가 공급을 규율하여 효율성을 제고하는 메커니즘이 활성화될 수 있는 기반을 제공한 것이었다.⁵⁹⁾ 또한 토니 블레어의 “신노동당”이 대처의 개혁을 마무리하는 차원에서 새로운 균형점을 모색하면서, 협조적 동반자 관계를 정책목표로 설정하였다는 점은 결국 우리 노사관계가 나아가야 할 방향을 제시해 주고 있다. 한편 동반자 관계를 정립하려는 일련의 과정에 있어서, 구태의연

59) 이러한 선택의 자유는 특히 노사관계에서 과거의 집단적 조합주의 대신, 개별 근로자의 선택권을 강화하여 노동조합 노선 및 지도부에 대한 규율기능을 담당하도록 하였다는데서 중요한 의미를 갖는다.

한 정치적 구호를 통해 희생감수를 강요하거나, 노사정 위원회와 같이 “결과로 나타난 현상에 초점이 맞추어진” 인위적인 제도로 접근한 것이 아니라, 노사 협조가 원활히 유도될 수 있는 시장여건에 부합된 정책 — 교육, 훈련의 강화 등 — 을 중시하였다는 점도 매우 중요한 시사점이라고 할 수 있다.

이와 같은 영국의 사례가 갖는 시사점을 단적으로 표현하면, 시장기능을 이해하고, 그러한 이해를 바탕으로 “달성하고자 하는 목표”가 유도될 수 있는 여건을 마련하는 것이 가장 효과적인 정책수단이라는 점이다. 그리고 이러한 여건은 바로 “시장친화적”인 정책에 의해서 달성될 수 있다는 점이다. 즉, 완전고용을 맹목적으로 추구하면서 재정팽창을 지속하는 정책이 필연적으로 물가불안을 가져오는 현상, 인위적으로 추구된 완전고용 하에서 노동조합의 독점적 지위는 강화될 수밖에 없는 연유 등이 정책입안자에 의해 이해되고 또한 배척될 때, 비로서 효율적이고 지속 가능한 정책목표가 설정될 수 있는 것이다. 그리고 협조적 노사관계도 노사정 위원회와 같은 인위적·피상적 기구를 통해 각 주체의 책임의식에만 의존하여 추구할 경우, 일방적인 희생을 강요하는 결과나 담합을 초래할 수 밖에 없으며, 결국은 효과적으로 그 기능이 활성화될 수 없다는 점도 명심할 필요가 있다. 오히려 영국의 노동공급 개혁노력과 같이 노사와 경제전체에 공통적으로 이득이 될 수 있는 공통분모가 모색되어야 할 것이며, 그러한 상황에서는 노사의 자발적인 참여에 의해 조화로운 노사관계가 확립되고 또한 지속적인 성장의 기반이 마련된다는 점을 중시하여야 한다.

- 임무송(1997), 《영국의 노동정책 변천사》, 한국노동연구원.
- Bean, Charles, and Nicholas F.R. Crafts (1995), "British Economic Growth since 1945: Relative Economic Decline ... and Renaissance?" *Centre for Economic Policy Research*, Discussion Papers 1092.
- Blanchflower, David G., and Richard B. Freeman (1994), "Did the Thatcher Reforms Change British Labor Market Performance?" in Ray Barrell (ed.) *The UK Labour Market: Comparative Aspects and Institutional Developments*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Booth, Alison L. (1995), *The Economics of Trade Union*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brown, William (2001), "The Individualisation of Employment Contracts — the British Experience," unpublished mimeo, the University of Cambridge.
- Confederation of British Industry (CBI) (2001), *Annual Report and Accounts 2000/2001*, CBI Press.
- Cully, Mark, and Stephen Woodland (1996), "Trade Union Membership and Recognition: An Analysis of Data from the 1995 Labour Force Survey," *Labour Market Trends* (May): 215-25.
- Davies, Paul, and Mark Freedland (1993), *Labour Legislation and Public Policy: A Contemporary History*, Oxford: Clarendon Press.
- Deakin, Simon (1992), "Labour Law and Industrial Relations," in Jonathan Mitchie, ed. *The Economic Legacy 1979-92*, London: Academic Press.
- Desai, Meghnad (2001), "The Political Economy of Welfare Reform in the United Kingdom," a paper presented at the 2001 EWC/KDI Conference on *A New Paradigm for Social Welfare in the New Millennium*, Honolulu HI.
- Dickens, Linda, and Mark Hall (1995), "The State: Labour Law and Industrial Relations," in P. Edwards, ed. *Industrial Relations: Theory and Practice in Britain*, Oxford: Blackwell.
- Freeman, Richard B., and Jeffrey Pettelier (1990), "The Impact of Industrial Relations Legislation on British Union Density," *British Journal of Industrial Relations* 28: 141-64.
- Gall, Gregor, and Sonia McKay (1994), "Trade Union Derecognition in Britain, 1988-1994," *British Journal of Industrial Relations* 32: 433-48.
- Geroski, Paul, Paul Gregg, and Thibaut Desjonquieres (1995), "Did the Retreat of UK Trade Unionism Accelerate during the 1990-93 Recession?" *British Journal of Industrial Relations* 22: 35-54.
- Giddens, Anthony (1999), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Gregg, Paul, and Stephen Machin (1994), "Is the UK Rise in Inequality Different?" in Ray Barrell (ed.) *The UK Labour Market: Comparative Aspects and Institutional Developments*, Cambridge:

- Cambridge University Press.
- Guest, David E., and Riccardo Peccei (2001), "Partnership at Work: Mutuality and the Balance of Advantage," *British Journal of Industrial Relations*, v39 no 2: 207-36.
- Hall, Mark (1998), "Annual Report for European Commission on Consultation and Negotiation: UK," a resport submitted to the EC.
- Hayek, Friedrich A. (1960), *The Constitution of Liberty*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Heery, Edmund (1996), "The New Unionism," in I. Blackwell (ed.), *Contemporary Industrial Relations: A Critical Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Heery, Edmund, and John Kelly (1994), "Professional, Participative and Managerial Unionism: An Interpretation of Change in Trade Unions," *Work, Employment and Society*, 8(1): 11-22.
- Holmes, Martin (1982), *Political Pressure and Economic Policy: British Government 1970-1974*, London: Butterworth.
- Industrial Relations Services (IRS) (1998), "Partnership in Practice at Legal and General," *IRS Employment Trends* no. 650.
- Katz, Harry C., and Thomas A. Kochan (2000), *An Introduction to Collective Bargaining and Industrial Relations*, New York: McGraw-Hill.
- Labour Research Department (1998), "Is Partnership a Bed of Roses?" *Labour Research*: 11-22.
- Marks, Abigail, Patricia Fosh, Huw Morris, and Roger Undy (1998), "The Politics of Partnership? Innovation in Employment Relations in the Scottish Spirits Industry," *British Journal of Industrial Relations* 36, 209-26.
- Martin, R., P. Smith, P. Fosh, H. Morris, and R. Undy (1995), "The Legislative Reform of Union Government, 1979-94," *Industrial Relations Journal* 26: 146-55.
- Metcalf, David (1994), "Transformation of British Industrial Relations? Institutions, Conduct and Outcomes 1980-90," in Ray Berrell, ed. *The UK Labour Market: Comparative Aspects and Institutional Developments*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Miller, Kenneth, and Mairi Steele (1993), "Employment Legislation: Thatcher and After," *Industrial Relations Journal* 24: 224-35.
- Millward, Neil. (1994), *The New Industrial Relations?* London: Policy Studies Institute.
- Millward, Neil, Mark Stevens, David Smart, and W.R. Hawes (1992), *Workplace Industrial Relations in Transition*, Aldershot: Dartmouth.
- Mullard, M. (1992), *Understanding Economic Policy*, London: Routledge.
- Munro, Anne, and Helen Rainbird (2000), "The New Unionism and the New Bargaining Agenda: UNISON-Employer Partnerships on Workplace Learning in Britain," *British Journal of Industrial Relations* 38, pp. 223-240.

- OECD (1994), *Employment Outlook*, Paris: OECD.
- Oulton, Nicholas (1995), "Supply Side Reform and UK Economic Growth: What Happened to the Miracle?" *National Institute Economic Review* v. 0 n. 154 (November): 53-70.
- Shackleton, J.R. (1998), "Industrial Relations Reform in Britain," *Journal of Labour Research* XIX no. 3, 581-605.
- Smith, Paul (1995), "Change in British Trade Unions since 1945," *Work, Employment and Society*, 9, 137-46.
- Smith, Paul, and Gary Morton (1993), "Union Exclusion and the Decollectivization of Industrial Relations in Contemporary Britain," *British Journal of Industrial Relations* 31: 97-114.
- Sweeny, Kate, and Jackie Davies (1996), "Labour Disputes in 1995," *Labour Market Trends* (June): 271-85.
- Taylor, Robert (1993), *The Trade Union Question in British Politics: Government and Unions since 1945*, London: Blackwell.
- Trade Union Congress (TUC) (2001), *Unions at Work: A Guide to Modern Trade Unionism and the TUC*, TUC Press.
- Undy, Roger (1999), "Annual Review Article: New Labour's 'Industrial Relations Settlement': The Third Way?" *British Journal of Industrial Relations* 37:2 pp. 351-36.
- Waddington, Jeremy, and Colin Whitston (1997), "Why Do People Join Unions in a Period of Membership Decline?" *British Journal of Industrial Relations* 35: 515-46.
- Williams, Steve (1997), "The Nature of Some Recent Trade Union Modernization Policies in the UK," *British Journal of Industrial Relations* 35: 495-514. ¹

abstract

Economic Policy and Changes in Industrial Relations in the UK

Kim, Dae Il*

This paper investigates the changes in economic policy and industrial relations in the UK, and attempts to induce a few key implications for Korea's industrial relations. The implications are: first, market discipline is the most effective and important mechanism in inducing productive cooperation in industrial relations, and second, the importance of such cooperation will continue to grow under globalization and rapid technological progress.

The industrial relations before Thatcher regime in the UK were characterized as confrontations based on unions' strong political and economic power. The 'Post-War Consensus' pursued both full-employment and price stability, which often induced lax money control. Under full-employment policy, workers were not exposed to the risk of job loss, and confrontational labor relations were, in a sense, a natural outcome. Thatcher's labor reforms in the 1980s had brought in several fundamental changes in industrial relations, but the key reform was to abandon the 'Post-War Consensus.' Price stability was put ahead of full-employment in policy

*Associate Professor of Sociology, Seoul National University. Major Field: Labor Economics, Applied Micro-economics. Major Publication: "Re-interpreting Industry Premiums: Match Specific Productivity," *Journal of Labor Economics* (1998); "The Effects of Rising Female Labor Supply on Male Wages," joint with C. Juhn (Univ. of Houston), *Journal of Labor Economics* (1999); "Loan Priority and the Role of Deferred Wages," *Journal of Economic Theory and Econometrics* (2000); "Changes in Korean Labor Markets and Future Prospect," joint with J.H. Lee (KDI School of Public Policy), *An Agenda for Economic Reform in Korea: International Perspectives* (K.L. Judd & Y.K. Lee eds.), Stanford, CA: Hoover Press (2000). E-mail: dikim@plaza.snu.ac.kr.

agenda, and unions became exposed to market forces through the trade-off among jobs and wages. The series of labor reforms under Thatcher regime was a component of the whole package, and helped shape the environment in which market forces would discipline industrial relations more effectively. The economic boom during the 1990s and the changing world economy led the Labor or the New Labor of Tony Blair to stress “social partnership” based on productive cooperation, and succeed the Conservative’s policies.

The UK experience strongly emphasizes the importance of market discipline in reshaping industrial relations. Micro-policies are effective in balancing bargaining powers, but they are not a sufficient condition. Without implementing market discipline, micro-policies can only affect the sharing of rents, not the whole shape of industrial relations. The Korean government has to put more efforts in providing the environment in which market forces can effectively discipline industrial relations.